



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Høringsnotat

**Forslag til endringer i statsborgerloven og statsborgerforskriften –
behandling av personopplysninger og automatiserte avgjørelser**

28. juni 2019

Innhold

1	Innledning.....	3
2	Bakgrunn	4
2.1	EUs personvernforordning og ny personopplysningslov.....	4
3	Gjeldende rett	5
3.1	Personvernforordningen og personopplysningsloven.....	5
3.1.1	Generelt	5
3.1.2	Grunnprinsipper for behandling av personopplysninger	5
3.2	Grunnloven og internasjonale forpliktelser	7
3.2.1	Grunnloven	7
3.2.2	Internasjonale forpliktelser.....	8
3.2.3	Krav om rettsgrunnlag etter Grunnloven og EMK	8
3.3	Statsborgerloven	11
3.4	Forholdet til utlendingsloven	11
4	Behandlingsgrunnlag	12
4.1	Gjeldende rett	12
4.2	Statsborgermyndighetenes behandling av personopplysninger	14
4.2.1	Når og hvordan opplysninger behandles.....	15
4.2.2	Personene det behandles opplysninger om.....	16
4.2.3	Behandling av personopplysninger om barn	17
4.2.4	Opplysningstyper	17
4.3	Departementets forslag	20
4.3.1	Generell lovbestemmelse – ny § 29a	20
4.3.2	Formålet med behandlingen – ny § 13A-1	23
4.3.3	Personkrets – ny § 13A-2	24
5	Viderebehandling til nye formål i statsborgersaker.....	25
5.1	Gjeldende rett	25
5.2	Departementets forslag	25

6	Behandlingsansvaret på statsborgerfeltet.....	27
6.1	Gjeldende rett	27
6.2	Departementets forslag	28
7	Automatiserte avgjørelser	29
7.1	Gjeldende rett	29
7.2	Bruk av automatiserte avgjørelser i statsborgersaker.....	30
7.3	Departementets forslag	31
8	Opplysnings-, dokumentasjons- og møteplikt.....	34
8.1	Gjeldende rett	34
8.2	Departementets forslag	35
9	Opplysningsplikt for andre offentlige organer.....	35
9.1	Innhenting av opplysninger fra Politiets sikkerhetstjeneste	35
9.1.1	Gjeldende rett	35
9.1.2	Departementets forslag	35
9.2	Innhenting av utdanningsopplysninger.....	36
9.2.1	Gjeldende rett	36
9.2.2	Departementets forslag	37
10	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	38
11	Forslag til endringer i statsborgerloven	40
12	Forslag til endringer i statsborgerforskriften	41

1 Innledning

Kunnskapsdepartementet foreslår i dette høringsnotatet endringer i lov 10. juni 2005 nr. 51 om norsk statsborgerskap (statsborgerloven) og forskrift 30. juni 2006 nr. 756 om erverv og tap av norsk statsborgerskap (statsborgerforskriften). Bakgrunnen for forslaget er ny personvernforordning i EU (Europaparlamentets- og rådsforordning (EU) 2016/679, heretter omtalt som personvernforordningen og forordningen).

Formålet med endringene er å gi statsborgermyndighetene en klar hjemmel for behandling av personopplysninger i statsborgersaker. I henhold til lovforslaget skal behandlingen begrenses til personopplysninger som er nødvendige for å utøve myndighet eller utføre andre oppgaver etter loven. Departementet foreslår videre at Kongen kan gi nærmere regler i forskrift om:

- hvilke formål personopplysningene kan behandles for
- viderebehandling av personopplysninger til nye formål
- hvem det kan behandles personopplysninger om
- behandlingsansvaret
- automatisert behandling i statsborgerskapsaker
- innhenting av opplysninger fra kommuner, fylkeskommuner, universiteter og offentlige og private høyskoler og frittstående skoler

2 Bakgrunn

2.1 EUs personvernforordning og ny personopplysningslov

I april 2016 vedtok EU ny forordning om behandling av personopplysninger. Forordningen erstattet EUs personverndirektiv 95/46/EC, som var implementert i norsk rett gjennom tidligere personopplysningslov av 14. april 2000 nr. 31 (heretter omtalt som personopplysningsloven fra 2000).

Forordningen fikk anvendelse i EU fra 25. mai 2018. Forordningen er EØS-relevant, og Stortinget vedtok i mai 2018 en ny personopplysningslov (lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger) som gjennomfører EUs personvernforordning i Norge. Den nye personopplysningsloven trådte i kraft 20. juli 2018, samme dag som beslutningen som innlemmer forordningen i EØS-avtalen trådte i kraft.

Den nye personopplysningsloven gjør forordningen til norsk rett ved inkorporasjon, det vil si at forordningen gjøres gjeldende som norsk rett gjennom en henvisningsbestemmelse i ny personopplysningslov, se EØS-avtalens artikkel 7 bokstav a.

Forordningen er omfattende og inneholder blant annet

- grunnleggende prinsipper og vilkår for å behandle personopplysninger
- rettigheter for enkeltpersoner
- plikter for behandlingsansvarlige og databehandlere
- vilkår for overføring av personopplysninger over landegrensene
- regler om tilsyn og sanksjoner

Reglene gjelder for både private og offentlige aktører. Utover å inkorporere forordningen gir den nye personopplysningsloven også en rekke nasjonale lovbestemmelser som supplerer reglene i forordningen. De grunnleggende personvernprinsippene i forordningen svarer i stor grad til tidligere rett, men det finnes visse forskjeller blant annet knyttet til reglene om behandlingsgrunnlag som er nærmere omtalt i punkt 4.

Det er viktig at statsborgerloven gir statsborgermyndighetene et tilstrekkelig og klart rettslig grunnlag for behandling av personopplysninger og at den ivaretar grunnleggende personvern hensyn. Departementet ser derfor behov for å gjøre enkelte endringer i statsborgerloven og statsborgerforskriften.

3 Gjeldende rett

3.1 Personvernforordningen og personopplysningsloven

3.1.1 Generelt

Forordningen skal verne fysiske personers grunnleggende rettigheter og friheter ved behandlingen av personopplysninger, samtidig som den skal sikre fri flyt av personopplysninger mellom medlemsstatene. Forordningen gjelder som norsk lov, og personopplysningsloven utfyller bestemmelsene i forordningen.

Personopplysninger defineres i forordningen som enhver opplysning om en identifisert eller identifiserbar fysisk person, jf. forordningen artikkel 4.

3.1.2 Grunnprinsipper for behandling av personopplysninger

Forordningen fastsetter nærmere angitte grunnprinsipper for behandlingen av personopplysninger, se artikkel 5 nr. 1 bokstav a til f. Hvert prinsipp har en egen betegnelse.

Artikkel 5 nr. 1 bokstav a bestemmer at personopplysningene skal behandles på en lovlig, rettferdig og gjennomiktig måte med hensyn til den registrerte – prinsippet om «lovlighet, rettferdighet og gjennomiktighet».

Artikkel 5 nr. 1 bokstav b bestemmer at personopplysningene skal samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål og ikke behandles videre på en måte som er uforenlig med disse formålene. Det er videre fastsatt at viderebehandling av opplysningene for arkivformål i allmennhetens interesse, for formål knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller for statistiske formål, ikke skal anses som uforenlig med de opprinnelige formålene. Dette utgjør prinsippet om «formålsbegrensning». Nærmere regler om når ny behandling av personopplysninger skal anses uforenlig med det opprinnelige formålet de ble innhentet for, er gitt i artikkel 6 nr. 4.

Artikkel 5 nr. 1 bokstav c bestemmer at personopplysningene skal være adekvate, relevante og begrenset til det som er nødvendig for formålene de behandles for. Dette utgjør prinsippet om «dataminimering».

Artikkel 5 nr. 1 bokstav d bestemmer at personopplysningene skal være korrekte og, dersom det er nødvendig, oppdaterte. Videre er det bestemt at det må treffes ethvert rimelig tiltak for å sikre at personopplysninger som er uriktige med hensyn til formålene de behandles for, uten opphold slettes eller korrigeres. Dette utgjør prinsippet om «riktighet».

Artikkel 5 nr. 1 bokstav e bestemmer at personopplysningene skal lagres slik at det ikke er mulig å identifisere de registrerte i lengre perioder enn det som er nødvendig for formålene som personopplysningene behandles for. Det er fastsatt at opplysningene kan lagres i lengre perioder dersom de utelukkende vil bli behandlet for arkivformål i allmennhetens interesse, for formål knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller for statistiske formål, forutsatt at det gjennomføres egnede tekniske og organisatoriske tiltak for å sikre de registrertes rettigheter og friheter. Dette er prinsippet om «lagringsbegrensning».

Artikkel 5 nr. 1 bokstav f bestemmer at personopplysninger skal behandles på en måte som sikrer tilstrekkelig sikkerhet for personopplysningene, herunder vern mot uautorisert

eller ulovlig behandling og mot utilsiktet tap, ødeleggelse eller skade, ved bruk av egnede tekniske eller organisatoriske tiltak – prinsippet om «integritet og fortrolighet».

Artikkel 5 nr. 2 fastslår at det er den behandlingsansvarlige som er ansvarlig for og skal kunne dokumentere at prinsippene overholdes.

De spesifikke rettighetene som tilkommer den registrerte etter forordningen kapittel III, slik som retten til informasjon, innsyn, retting, begrensning og sletting mv., kan anses som en konkretisering av de mer overordnede prinsippene i artikkel 5. Som en konsekvens av dette kan det i medhold av artikkel 23 fastsettes unntak også fra prinsippene i artikkel 5 når det fastsettes unntak fra den registreres spesifikke rettigheter, i den grad prinsippene i artikkel 5 svarer til disse rettighetene.

3.2 Grunnloven og internasjonale forpliktelser

3.2.1 Grunnloven

Grunnloven § 102 verner om privatlivet og familielivet og setter derigjennom en ramme for lovlig behandling av personopplysninger. Bestemmelsen kom inn i Grunnloven som ledd i Grunnlovsreformen i 2014, og bakgrunnen for denne fremgår av Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven (særlig punkt 30) og Innst. 186 S (2013-2014).

Stortinget har blant annet understreket at forslaget til Grunnloven § 102 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. Bestemmelsen bygger bl.a. på tilsvarende bestemmelser i Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 8 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 17, som er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven.

Bestemmelsens første ledd første punktum gir et generelt vern for privatlivets fred. Vernet etter første punktum er likevel ikke absolutt. Høyesterett har i flere nyere avgjørelser lagt til grunn at vernet etter første punktum vil bero på en vurdering av om inngrep i de vernede interesser ivaretar et legitimt formål, er forholdsmessig og har tilstrekkelig hjemmel, se blant annet Rt. 2014 side 1105 og Rt. 2015 side 93.

3.2.2 Internasjonale forpliktelser

EMK artikkel 8 gir den enkelte rett til respekt for privatliv og familieliv. Retten til privatliv omfatter beskyttelse av den enkeltes personopplysninger. Selve vernet fremgår av artikkel 8 første ledd, mens annet ledd gir regler om hvilke vilkår som må være oppfylt for at inngrep i retten til privatliv er berettiget. At det foreligger et inngrep i den enkeltes privatliv, betyr likevel ikke at retten til privatliv er krenket. Inngrepet vil være lovlig om det er i samsvar med loven og nødvendig i et demokratisk samfunn for å ivareta legitime formål, slik som offentlig trygghet og landets økonomiske velferd.

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. Behandling av personopplysninger må følgelig være hjemlet i lov og være proporsjonalt i forhold til det formålet behandlingen skal ivareta.

En tilsvarende rettighet følger også av FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 17. Både EMK og SP gjelder som norsk lov, jf. lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) § 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.

3.2.3 Krav om rettsgrunnlag etter Grunnloven og EMK

Særlig relevant i denne sammenheng er hvilke krav Grunnloven og EMK stiller til hjemmelsgrunnlaget. I Prop. 56 LS (2017–2018) Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) og samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse av forordning (EU) nr. 2016/679 (generell

personvernforordning) i EØS-avtalen punkt 6.4 omtaler Justis- og beredskapsdepartementet kravet om rettsgrunnlag etter Grunnloven og EMK:

«[...] 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.»

Kravet om tilstrekkelig presisjon og vern mot vilkårlighet kan også innebære et krav om garantier («safeguards»), jf. S. og Marper mot Storbritannia. Saken gjaldt lagring av fingeravtrykk, celleprøver og DNA-profiler, og domstolen uttalte i avsnitt 99:

«The Court agrees with the applicants that at least the first of these purposes is worded in rather general terms and may give rise to extensive interpretation. It reiterates that it is as essential, in this context, as in telephone tapping, secret surveillance and covert intelligence-gathering, to have clear, detailed rules governing the scope and application of measures, as well as minimum safeguards concerning, inter alia, duration, storage, usage, access of third parties, procedures for preserving the

integrity and confidentiality of data and procedures for its destruction, thus providing sufficient guarantees against the risk of abuse and arbitrariness.»

Hvilke garantier som er nødvendig, må vurderes i lys av inngrepets art og omfang, se P.G. og J.H. mot Storbritannia 25.9.2001 avsnitt 46. Vurderingen av garantier henger for øvrig tett sammen med proporsjonalitetsvurderingen. I S. and Marper mot Storbritannia fant EMD at det i lys av proporsjonalitetsvurderingen ikke var nødvendig å ta stilling til om lovkravet var oppfylt, jf. avsnitt 99.

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. [...]»

Statsborgermyndighetenes behandling, herunder innhenting, bruk, sammenstilling og lagring, av personopplysninger vil innebære et inngrep i den registrertes privatliv, som krever tilstrekkelig rettsgrunnlag etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. I statsborgersaker vil myndighetene behandle personopplysninger av et stort omfang og disse kan være av sensitiv karakter. Opplysningene vil også lagres over lang tid i henhold

til reglene i arkivlova. Dette får betydning for hvilke krav som stilles til det rettslige grunnlaget for behandling av personopplysninger på statsborgerfeltet.

3.3 Statsborgerloven

Statsborgerloven har ingen generell regulering av behandling av personopplysninger i dag, men inneholder enkelte bestemmelser som regulerer særskilte forhold knyttet til behandling av personopplysninger. For eksempel har den saken gjelder plikt til å fremlegge alle opplysninger som kan ha betydning for saken, jf. statsborgerloven § 29 første ledd og annet ledd. Statsborgermyndighetene kan også pålegge andre offentlige organer å utlevere opplysninger, uten hinder av taushetsplikt, når dette er nødvendig for opplysning av saken, jf. statsborgerloven § 29 tredje ledd. Myndighetene som kan pålegges en slik plikt er politiet, skattemyndighetene, arbeids- og velferdsforvaltningen, Lånekassen, kommunene og folkeregistermyndigheten, jf. § 29 tredje ledd bokstav a-f.

Disse organenes opplysningsplikt er nærmere regulert i statsborgerforskriften kapittel 14.

3.4 Forholdet til utlendingsloven

Justis- og beredskapsdepartementet har gitt nærmere regler for behandlingen av personopplysninger på utlendingsfeltet, se utlendingsloven § 83 a og utlendingsforskriften §§ 17-7 a og 17-7 b. Videre er det presisert i utlendingsloven § 80 at personopplysningsloven gjelder når ikke annet følger av utlendingsloven.

Det følger av utlendingsloven § 83 a at utlendingsmyndighetene kan behandle personopplysninger, herunder personopplysninger som nevnt i forordningen artikkel 9 og 10, når dette er nødvendig for å utøve myndighet eller utføre andre oppgaver etter utlendingsloven. Behandlingen begrenses til opplysninger som er nødvendige for å oppnå formålet. I tillegg må behandlingen knytte seg til myndighetsutøvelse eller andre oppgaver som følger av utlendingsloven. Kongen er gitt hjemmel til å gi forskrift om behandlingen, blant annet formålet med behandlingen, behandlingsansvar, hvilke personopplysninger som kan behandles, hvem det kan behandles personopplysninger om, bruk av automatiserte avgjørelser, adgangen til viderebehandling, utlevering, registerføring og tilgang til registre.

Hvilke formål personopplysninger kan samles inn for er uttrykkelig angitt i utlendingsforskriften § 17-7 a bokstav a-o. Behandlingsansvaret er nærmere regulert i §

17-7 b. UDI, UNE, politiet og utenrikstjenesten er hver for seg behandlingsansvarlig for behandling av personopplysninger til egne formål, herunder opplysninger registrert i Utlendingsdatabasen (UDB). I tillegg er UDI behandlingsansvarlig for UDB.

En nærmere redegjørelse for bestemmelsene på utlendingsfeltet fremgår av lovproposisjonen [Prop. 59 L \(2017-2018\)](#) og [høringsbrevet av 27. november 2017](#) om endringer i utlendingsloven som følge av personvernforordningen.

4 Behandlingsgrunnlag

4.1 Gjeldende rett

For å kunne behandle personopplysninger kreves det et behandlingsgrunnlag. Reglene om behandlingsgrunnlag følger av forordningen artikkel 6, som sier at behandlingen bare er lovlig dersom ett av vilkårene i nr. 1 bokstav a til f er oppfylt.

Med «behandle» menes enhver operasjon eller rekke av operasjoner som gjøres med personopplysninger – automatisert eller ikke – som innsamling, registrering, organisering, strukturering, lagring, tilpasning eller endring, gjenfinning, konsultering, bruk, utlevering ved overføring, spredning eller andre former for tilgjengeliggjøring, sammenstilling eller samkjøring, begrensning, sletting eller tilintetgjøring, jf. også forordningens artikkel 4 nr. 2.

Behandling av personopplysninger i statsborgersaker er nødvendig for at statsborgermyndighetene skal kunne oppfylle sine rettslige forpliktelser, utføre pålagte oppgaver i allmennhetens interesse og utøve offentlig myndighet.

Statsborgermyndighetenes behandling kan derfor hjemles i artikkel 6 nr. 1 bokstav c og e, samt artikkel 9 nr. 2 bokstav g og artikkel 10.

Et annet behandlingsgrunnlag er samtykke fra den registrerte, jf. artikkel 6 nr. 1 bokstav a og artikkel 9 nr. 2 bokstav a. Samtykke er imidlertid ikke egnet som et rettslig grunnlag for behandling av personopplysninger ved utøvelse av offentlig myndighet. Årsaken til dette er at det kan stilles spørsmål ved om samtykke gis frivillig til myndighetene når personer ønsker tjenester, tillatelse mv. fra det offentlige. I slike tilfeller vil det foreligge en klar skjevhet i styrkeforholdet mellom den registrerte og den behandlingsansvarlige (den offentlige myndigheten). Manglende samtykke vil også

resultere i at personen ikke kan få den ønskede tjenesten, tillatelsen mv., og den registrerte har dermed ikke noe annet reelt valg enn å gi fra seg opplysningene til myndighetene. Det fremgår derfor av fortalepunkt 43 at samtykke bør unngås som rettslig grunnlag der det er en klar skjevhet mellom den registrerte og den behandlingsansvarlige, særlig dersom den behandlingsansvarlige er en offentlig myndighet.

Alminnelige personopplysninger

Forordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav c svarer til tidligere personopplysningslov fra 2000 § 8 første ledd bokstav b, og gir grunnlag for behandling som er nødvendig for å oppfylle en rettslig forpliktelse som påhviler den behandlingsansvarlige. Artikkel 6 nr. 1 bokstav e viderefører tidligere personopplysningslov fra 2000 § 8 første ledd bokstav d og e, og gir adgang til behandling når dette er nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt.

Det følger imidlertid av 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 at artikkel 6 nr. 1 bokstav c eller e ikke alene kan utgjøre behandlingsgrunnlaget, men at den behandlingsansvarlige i tillegg må kunne vise til et supplerende grunnlag for behandlingen i unionsretten eller nasjonal rett som den behandlingsansvarlige er underlagt. Forordningen skiller seg på dette punktet fra kravene i tidligere personopplysningslov fra 2000 § 8 bokstav b, d og e, som ikke stilte krav om et slikt supplerende rettsgrunnlag.

Det rettslige grunnlaget må i tillegg oppfylle kravet til klarhet, nødvendighet og forholdsmessighet i artikkel 5 nr. 1 bokstav a og b, samt fortalepunkt 39. Det fremgår også av forordningens fortalepunkt 41 at det rettslige grunnlaget bør være tydelig og presist, og at anvendelsen bør være forutsigbar for personer som omfattes av det.

Særlige kategorier av personopplysninger

Reglene om behandling av særlige kategorier av personopplysninger følger av forordningen artikkel 9. Særlige kategorier av personopplysninger er opplysninger om

- rasemessig eller etnisk opprinnelse,
- politisk oppfatning,
- religion,

- filosofisk overbevisning,
- fagforeningsmedlemskap
- genetiske og biometriske kjennetegn som entydig identifiserer en fysisk person,
- helseopplysninger, og
- en fysisk persons seksuelle forhold eller seksuelle orientering

Disse personopplysningskategoriene er av natur særlig sensitive og fortjener et særskilt vern, ettersom sammenhengen de behandles i, kan skape betydelige risikoer for den enkeltes grunnleggende rettigheter og friheter. I henhold til artikkel 9 nr. 1 er behandling av slike personopplysninger i utgangspunktet forbudt, med mindre én av unntaksbestemmelsene i artikkel 9 nr. 2 kommer til anvendelse. I tillegg til de særlige kravene i artikkel 9 nr. 2 må det også foreligge et behandlingsgrunnlag etter artikkel 6, jf. fortalepunkt 51.

Artikkel 9 nr. 2 bokstav g åpner for behandling av særlige kategorier av personopplysninger når dette er nødvendig av hensyn til «viktige allmenne interesser». Det er en forutsetning at behandlingen står i et rimelig forhold til det mål som søkes oppnådd, at unntaket er fastsatt i unionsretten eller nasjonal rett og at det sikres egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser.

Opplysninger om straffedommer og lovovertrедelser

Behandling av opplysninger om straffbare forhold må ha et behandlingsgrunnlag etter forordningen artikkel 6 nr. 1, og er i utgangspunktet kun tillatt når det skjer under kontroll av offentlig myndighet, jf. artikkel 10.

4.2 Statsborgermyndighetenes behandling av personopplysninger

Før ikrafttredelsen av forordningen og ny personopplysningslov var statsborgermyndighetenes behandling av alminnelige personopplysninger hjemlet i nødvendighetskriteriene i tidligere personopplysningslov fra 2000 § 8 første ledd bokstav b (nødvendig for å oppfylle en rettslig forpliktelse), bokstav d (nødvendig for å utføre en oppgave av allmenn interesse) og bokstav e (nødvendig for å utøve offentlig myndighet). I tillegg hadde UDI konsesjon fra Datatilsynet for å behandle sensitive personopplysninger i medhold av tidligere personopplysningslov fra 2000 § 9 tredje ledd. Bestemmelsen åpnet

for at sensitive personopplysninger kunne behandles på grunnlag av tillatelse fra Datatilsynet i tilfeller der samtykke ikke var tilstrekkelig, og det ikke fantes andre lovbestemmelser som kunne gi grunnlag for behandlingen.

Datatilsynets adgang til å gi slike tillatelser (konsesjon) for behandling av personopplysninger etter § 9 tredje ledd har ikke blitt videreført i den nye personopplysningsloven. Denne innsnevringen fører til at de behandlinger som tidligere har basert seg på § 9 tredje ledd-konsesjoner fordi det mangler lovhjemmel, må reguleres i lov eller forskrift for å ha et tilstrekkelig rettslig grunnlag.

Statsborgermyndighetene behandler personopplysninger når det er nødvendig for å oppfylle rettslige forpliktelser, utføre pålagte oppgaver i allmennhetens interesse og utøve offentlig myndighet. Slik behandling er omfattet av forordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav c og e, og krever et supplerende rettsgrunnlag i unionsretten eller nasjonal rett, jf. artikkel 6 nr. 3. Behandling av særlige kategorier av personopplysninger i statsborgersaker krever også et særskilt rettsgrunnlag i unionsretten eller nasjonal rett, jf. artikkel 9 nr. 2 bokstav g og fortalepunkt 52.

Egne bestemmelser om behandling av personopplysninger i statsborgerloven og statsborgerforskriften vil kunne utgjøre et slikt supplerende rettsgrunnlag som tilfredsstiller kravene i lovlighetsprinsippet og prinsippet formålsbegrensning.

4.2.1 Når og hvordan opplysninger behandles

Statsborgermyndighetenes oppgaver etter statsborgerloven og statsborgerforskriften forutsetter behandling av personopplysninger om et stort antall utenlandske og norske borgere. Personopplysninger behandles i forbindelse med

- erverv av norsk statsborgerskap ved fødsel eller adopsjon etter lovens kapittel 2
- søknader og meldinger om norsk statsborgerskap etter kapittel 3, 4 og § 37
- søknader om å beholde norsk statsborgerskap etter § 6 annet ledd og § 24 annet ledd
- tap av norsk statsborgerskap etter kapittel 5, herunder tilbakekall

Statsborgermyndighetene utfører også oppgaver som ikke er direkte regulert i lov, men som har nær sammenheng med deres rolle og ansvar. For eksempel behandler statsborgermyndighetene personopplysninger for statistikk- og forskningsformål, samt ved rapportering til overordnet myndighet.

Utlendingsdatabasen (UDB) er utlendings- og statsborgermyndighetenes sentrale personregister. Når myndighetene behandler utlendings- og statsborgersaker benyttes ulike applikasjoner som er knyttet til registeret. I statsborgersaker benyttes Datasystem for utlendings- og flyktningsaker (DUF) og datasystem for visumsaker (NORVIS). DUF og NORVIS henter relevante opplysninger om søkeren som er lagret i registeret og gjør dem tilgjengelige for saksbehandleren. Det er også gjennom DUF og NORVIS at saksbehandleren registrerer og lagrer oppdaterte og nye opplysninger i registeret.

4.2.2 Personene det behandles opplysninger om

Statsborgermyndighetene behandler personopplysninger om ulike personer for å utføre sine pålagte oppgaver. Personopplysninger behandles om både

- utenlandske borgere som erverver norsk statsborgerskap (lovens kapittel 2-4 og § 37), og
- norske borgere ved søknad om å beholde norsk statsborgerskap (§§ 6 annet ledd og 24 annet ledd) og ved saker om tap av norsk statsborgerskap (kapittel 5), herunder tilbakekall.

Under saksbehandlingen kan det også være nødvendig å behandle personopplysninger om andre personer enn de saken direkte gjelder.

Det er et vilkår for norsk statsborgerskap etter søknad at søkeren fyller vilkårene for permanent oppholdstillatelse i utlendingsloven § 62, jf. statsborgerloven § 7 første ledd bokstav d. Statsborgermyndighetenes behandling av søknader om statsborgerskap er følgelig todelt, ettersom det må vurderes om personen både

- a) har eller fyller vilkårene for permanent oppholdstillatelse, og
- b) fyller de øvrige vilkårene for norsk statsborgerskap.

I saker der søkeren ikke har permanent oppholdstillatelse forut for søknaden om norsk statsborgerskap, må statsborgermyndighetene også vurdere om vedkommende de siste tre

årene har oppholdt seg i riket med midlertidig oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, jf. utlendingsloven § 62 første ledd. I den forbindelse vil statsborgermyndighetene ha behov for å behandle opplysninger om personer som er omfattet av søkerens forutgående utlendingssaker, slik som referanseperson (jf. utlendingsloven § 39) eller arbeidsgiver og oppdragsgiver (jf. utlendingsloven §§ 23 og 24).

4.2.3 Behandling av personopplysninger om barn

Utgangspunktet i forordningen er at barn og voksne har samme rettigheter i forbindelse med behandling av personopplysninger. Forordningen inneholder enkelte spredte artikler og fortalepunkter om behandling av barns personopplysninger, men gir ingen samlet enhetlig regulering av temaet. Forordningen inneholder heller ingen definisjon av hvem som skal regnes som barn i forordningens forstand. Departementet antar at en person ikke lenger er et barn i forordningens forstand når vedkommende har fylt 18 år. Dette er i overensstemmelse med utgangspunktet i FNs konvensjon 20. november 1989 om barnets rettigheter artikkel 1 som gjelder som norsk rett, jf. menneskerettsloven § 2 nr. 4.

Det følger av fortalepunkt 38 at barns personopplysninger fortjener et særlig vern, ettersom barn kan være mindre bevisste på aktuelle risikoer, konsekvenser og garantier samt på de rettigheter de har når det gjelder behandling av personopplysninger. Dette gjelder især ved bruk av barns personopplysninger for markedsføringsformål eller for å opprette personlighets- eller brukerprofiler, samt ved innsamling av personopplysninger om barn når de bruker tjenester som tilbys direkte til barn.

Departementet mener at disse hensynene ikke i like stor grad gjør seg gjeldende for barn i statsborgersaker, da det ofte vil være den som har foreldreansvaret eller vergen som opptrer på vegne av barnet overfor myndighetene.

4.2.4 Opplysningstyper

Statsborgermyndighetene behandler ulike typer personopplysninger for å utføre sine pålagte oppgaver. Enkelte av opplysningene statsborgermyndighetene behandler er såkalte særlige kategorier av personopplysninger nevnt i forordningen artikkel 9 nr. 1, slik som opplysninger om etnisitet, helse, religion, politisk oppfatning og seksuelle forhold. I tillegg behandler statsborgermyndighetene opplysninger om straffedommer og

lovovertrædelser. For behandling av slike personopplysninger stilles det særlig strenge krav til behandlingsgrunnlag.

Det er vanskelig å gi en uttømmende liste over alle relevante opplysningstyper i statsborgersaker. Enkelte opplysningstyper er relevante for alle statsborgerskapssaker, f.eks. opplysninger om identitet og kontaktinformasjon. Andre opplysningstyper vil kun være relevante i utvalgte saksportefølger. Nedenfor gjøres det rede for de mest sentrale opplysningstypene i statsborgersaker.

Identitetsopplysninger er opplysninger statsborgermyndighetene behandler i enhver sak etter loven. Det er et vilkår for norsk statsborgerskap at søkeren har klarlagt sin identitet, jf. statsborgerloven § 7. Identitetsopplysninger omfatter blant annet navn, fødselsdato, etnisitet, kjønn, fødested, statsborgerskap, passnummer, familierelasjoner mv.

Kontaktopplysninger er nødvendige for at statsborgermyndighetene skal kunne utføre sine oppgaver. For eksempel må myndighetene kunne kontakte utlendingen for å gi veiledning, forhåndsvarsle, underrette om vedtak mv. Kontaktopplysninger omfatter blant annet opplysninger om adresse (både post-, oppholds- og bostedsadresse) og digital kontaktinformasjon (både e-postadresse og telefonnummer). Det er også et vilkår for norsk statsborgerskap at søkeren er og forblir bosatt i Norge. Statsborgermyndighetene har derfor behov for å innhente opplysninger om bostedsadresse fra folkeregistermyndigheten. Innhenting av folkeregisteropplysninger er hjemlet i statsborgerforskriften § 14-6, jf. statsborgerloven § 29 tredje ledd.

Opplysninger om kompetanse, utdannings- og arbeidsforhold er opplysninger statsborgermyndighetene behandler for å kunne vurdere om utlendingen fyller kravene til norskopplæring og kunnskaper i norsk muntlig og samfunnskunnskap etter statsborgerloven § 8. Det kan også være nødvendig å behandle opplysninger om kompetanse, utdannings- eller arbeidsforhold ved søknader om norsk statsborgerskap fra personer som ikke har permanent oppholdstillatelse forut for søknaden og som tidligere har hatt oppholdstillatelse på grunnlag av arbeid eller studier. I tillegg vil statsborgermyndighetene måtte behandle opplysninger om kompetanse, utdannings- og arbeidsforhold til referansepersonen for å kunne vurdere om søkeren med familieinnvandringstillatelse fyller vilkårene for permanent oppholdstillatelse.

Opplysninger om økonomiske forhold er opplysninger statsborgermyndighetene behandler for å kunne avgjøre om utlendingen fyller vilkårene for permanent oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 62, jf. statsborgerloven § 7 første ledd bokstav b. For permanent oppholdstillatelse gjelder som hovedregel et krav om at utlendingen har vært selvforsørget de siste tolv månedene. Opplysninger om økonomiske forhold omfatter blant annet opplysninger om inntekt, formue, økonomiske ytelser fra det offentlige mv.

Opplysninger om straffbare forhold omfatter blant annet opplysninger om vandel, herunder opplysninger om straffereaksjoner (forelegg, dom eller tvungent psykisk helsevern), lovovertridelser, fengselsopphold mv., og opplysninger om hvorvidt en person er mistenkt eller siktet for å ha begått straffbare handlinger. Det følger av statsborgerloven § 9 at den som er ilagt straff eller strafferettslig særreaksjon ikke har rett til norsk statsborgerskap før denne er gjennomført og all prøvetid er utholdt, samt at det er gått en viss tid (karenstid). Innhenting av vandelsopplysninger i statsborgersaker er hjemlet i statsborgerforskriften § 14-1, jf. statsborgerloven § 29 tredje ledd.

Det vil også være nødvendig å behandle *historiske opplysninger*, herunder sakshistorikk (for eksempel tidligere utlendingssaker og utfallet av disse mv.) og personopplysningshistorikk (for eksempel navneendringer, endringer av fødselsdato, endringer i sivilstand mv.). Ett av vilkårene for norsk statsborgerskap er at søkeren har til sammen syv års opphold i Norge i løpet av de siste ti årene med oppholdstillatelser av minst ett års varighet.

Opplysninger om relasjoner til andre personer kan være av betydning for å behandle en sak etter loven. For eksempel vil statsborgermyndighetene i vurderingen av om søkeren fyller vilkårene for norsk statsborgerskap, herunder om vedkommende fyller vilkårene for permanent oppholdstillatelse, behandle opplysninger om referanseperson, arbeidsgiver, oppdragsgiver mv. Statsborgermyndighetene vil også behandle opplysninger om familie- og omsorgsforhold, herunder opplysninger om sivilstand, relasjonens statsborgerskap, foreldreansvar og slektskap (foreldre, ektefelle, partner, samboerskap, adopsjon, barn mv.).

4.3 Departementets forslag

4.3.1 Generell lovbestemmelse – ny § 29a

Departementet foreslår en generell lovhjemmel for behandling av personopplysninger i statsborgerloven ny § 29 a første ledd.

Bestemmelsen angir de overordnede rammene for statsborgermyndighetenes behandling av personopplysninger, herunder personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10, når det er nødvendig for å utøve myndighet eller utføre andre oppgaver etter statsborgerloven. Bestemmelsen skal sikre myndighetene et tilstrekkelig behandlingsgrunnlag i henhold til kravene i forordningen artikkel 6 nr. 3 og artikkel 9 nr. 2 bokstav g.

Den generelle lovbestemmelsen i ny § 29 første ledd bokstav a vil fungere som et supplement til de særskilte behandlingsgrunnlag som allerede finnes i statsborgerloven, og den vil klargjøre behandlingsgrunnlaget for de behandlingene som i dag følger forutsetningsvis av oppgavene statsborgermyndighetene skal utføre etter loven.

Departementet foreslår at det skal fremgå uttrykkelig av forslaget til ny § 29 a at behandlingen av personopplysninger må være «nødvendig» for å utøve myndighet eller utføre andre oppgaver etter loven. Dette er i samsvar med nødvendighetskravet i forordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e. Et nødvendighetskriterium følger også av artikkel 5 nr. 1 bokstav c, som angir prinsippet om «dataminimering». For en nærmere vurdering av nødvendighetskravet i forordningen vises det til Prop. 59 L (2017-2018) punkt 4.1.3.2, som gjelder behandling av personopplysninger på utlendingsfeltet. Departementet vurderer at det samme bør gjelde for statsborgerfeltet, og viser til vurdering i Prop. 59 L (2017-2018) punkt 4.1.3.2:

"Hva som ligger i begrepet "nødvendig" fremgår ikke direkte av forordningens bestemmelser eller fortale, men etter en naturlig språklig forståelse avskjærer den vilkårlig behandling som ikke har relevans for saken. Etter departementets syn innebærer kravet blant annet at det ikke skal innhentes eller på annen måte behandles flere opplysninger enn det som trengs for formålene. Opplysningene skal ha saklig sammenheng med formålet eller formålene som søkes oppnådd ved behandlingen. Det er ikke tilstrekkelig at opplysningene kan være nyttige.

Opplysningene må enten alene, eller sett i sammenheng med andre opplysninger, ha betydning i arbeidet eller for å utøve myndighet.

Nødvendighetskriteriet må imidlertid ikke forstås så snevert som at det er et vilkår at opplysningene faktisk får betydning i den konkrete saken, eller er avgjørende for myndighetsutøvelsen. I mange tilfeller vil det være vanskelig å ta stilling til om en opplysning er nødvendig før den er vurdert. Ofte vil også enkeltopplysninger som i seg selv ikke har relevans, etter en helhetsvurdering kunne få betydning.

Nødvendighetskravet får ikke bare betydning i vurderingen av hvilke opplysninger som kan innhentes eller på annen måte behandles, men også i vurderingen av hvilken behandlingsaktivitet utlendingsmyndighetene kan foreta seg. Eksempelvis kan innhenting av en opplysning være nødvendig for et gitt formål, men ikke utlevering."

Personopplysninger på statsborgerfeltet behandles i all hovedsak som ledd i utøvelse av offentlig myndighet. I tillegg er statsborgermyndighetenes oppgaver i stor grad lovpålagte og behandling av personopplysninger vil oftest være nødvendig for å utføre disse oppgavene. Departementet foreslår derfor at det overordnede formålet med behandlingen av opplysningene, «utøve myndighet eller utføre andre oppgaver etter loven», fremgår av selve lovbestemmelsen, mens de konkrete formålene utdypes i statsborgerforskriften. En nærmere redegjørelse for de konkrete formålene fremgår nedenfor.

Departementet foreslår at ny § 29 a begrenses til å gjelde behandling av personopplysninger som er nødvendig for å «utøve myndighet eller utføre andre oppgaver etter statsborgerloven». Denne formuleringen er vid, og vil omfatte alle oppgaver statsborgermyndighetene utfører, uavhengig av om det foreligger en søknad eller om det skal treffes et vedtak. Formuleringen sikter ikke kun til behandling knyttet til enkeltvedtak. For eksempel vil forberedelse av en sak også være omfattet, selv om det saksforberedende organet ikke skal avgjøre saken. Behandling knyttet til oppfølging av et vedtak og rapportering til overordnet myndighet i forbindelse med sakshåndtering er også ment å være omfattet av formuleringen.

Behandling av personopplysninger må imidlertid knytte seg til myndighetsutøvelse eller andre oppgaver «etter loven». En slik begrensning gjelder også for utlendingsmyndighetenes behandling av personopplysninger og er inntatt i

utlendingsloven § 83 a. Departementet viser til vurderingene i forarbeidene til denne bestemmelsen (se Prop. 59 L (2017-2018) s. 19), som er dekkende også for statsborgerfeltet:

«Først og fremst bidrar en slik henvisning til å tydeliggjøre rammen for hva slags myndighet behandlingen kan knytte seg til. At behandlingen må knytte seg til lovpålagte oppgaver bidrar til å ivareta hensynene til forutsigbarhet og klarhet, da lovens nærmere bestemmelser blant annet vil gi veiledning om hvilke opplysninger som er relevante for en sak, eller hvilken personkrets som vil kunne omfattes.»

Departementet foreslår videre at det i bestemmelsens annet ledd åpnes for at Kongen kan gi nærmere regler om behandlingen i forskrift, blant annet om formålet med behandlingen, hvem det kan behandles personopplysninger om, hvilke personopplysninger som kan behandles, behandlingsansvar, bruk av automatiserte avgjørelser, adgangen til viderebehandling, utlevering, registerføring og tilgang til registre. Slike utdypende bestemmelser for å klargjøre hjemmelsgrunnlaget egner seg etter departementets syn best i forskrifts form, da utformingen kan bli både detaljert og omfangsrik.

Bestemmelsen gir adgang til å regulere «behandlingen». Formuleringen er vid, og omfatter alt som knytter seg til behandlingen av personopplysninger. De forskriftsbestemmelsene som gis i medhold av annet ledd vil supplere det overordnede hjemmelsgrunnlaget, og de må tolkes i lys av dette. Det innebærer at de begrensningene som gjelder etter første ledd, gjelder tilsvarende.

Lovforslaget angir ikke spesifikt hvilke opplysningstyper statsborgermyndighetene kan behandle, og departementet foreslår heller ikke en egen forskriftsbestemmelse om dette. En oversikt over de mest relevante opplysningstypene fremgår av punkt 2.2.3 over. Det vil være en umulig øvelse å definere i forskrift alle opplysningstypene som kan være relevante å behandle. Lovligheten av behandlingen vil imidlertid avgrenses gjennom vilkåret om at behandlingen må være nødvendig for det konkrete formålet. Den foreslåtte forskriftshjemmelen kan imidlertid brukes til å gi mer spesifikke bestemmelser dersom det skulle vise seg å være nødvendig for visse typer behandlinger.

Departementet legger til grunn at forslaget til ny § 29 a er i tråd med kravene i forordningen. Det understrekes at den foreslåtte bestemmelsen ikke skal anvendes alene,

men at den i det enkelte tilfelle må holdes opp mot øvrige bestemmelser i lov eller forskrift som tillegger myndighet eller pålegger oppgaver. I lys av kravet om nødvendighet vil disse bestemmelsene være vesentlige for å fastlegge nærmere i hvilken utstrekning det kan behandles personopplysninger.

4.3.2 Formålet med behandlingen – ny § 13A-1

Behandlingen av personopplysninger må knytte seg til uttrykkelig angitte formål som er saklig begrunnet i den behandlingsansvarliges virksomhet. Departementet mener det er hensiktsmessig å tydeliggjøre formålet med statsborgermyndighetenes behandling av personopplysninger i større grad enn i dag.

Det sentrale formålet med statsborgermyndighetenes arbeid følger av statsborgerloven § 1, som sier at loven «regulerer erverv og tap av norsk statsborgerskap». I forbindelse med ivaretagelsen av dette hovedformålet utfører statsborgermyndighetene oppgaver som knytter seg til behandling av

- melding om norsk statsborgerskap etter lovens kapittel 4 og § 37,
- søknad om norsk statsborgerskap etter kapittel 3,
- søknad om å beholde norsk statsborgerskap etter § 6 annet ledd og § 24 annet ledd
- tap av norsk statsborgerskap etter kapittel 5, herunder tilbakekall av norsk statsborgerskap etter § 26

Departementet foreslår at det i statsborgerforskriften ny § 13A-1 tas inn en uttømmende liste over sentrale formål behandlingen kan knyttes til. Angivelsen av formålene vil tydeliggjøre behandlingens rekkevidde og bevisstgjøre rettsanvenderen, samt være i tråd med forordningen, jf. fortalens punkt 45. Dette vil etter departementets syn også bidra til å ivareta den registrertes rettigheter i større grad, jf. forordningen artikkel 9 nr. 2 bokstav g. I tillegg vil forskriftsfesting i større grad legge til rette for lovlig viderebehandling til nye formål når dette er nødvendig.

Forslagets første ledd fastslår at statsborgermyndighetene kan behandle personopplysninger for å

- forberede, avgjøre og følge opp saker om erverv og tap av norsk statsborgerskap (herunder gjenerverv og tilbakekall)

- kontrollere og verifisere opplysninger
- forberede, avgjøre og følge opp klager på enkeltvedtak
- opptre ved søksmål mot staten om lovmessigheten av vedtak
- rapportere om saksbehandlingen etter pålegg fra overordnet myndighet

Formuleringen omfatter alle oppgaver organet utfører etter loven, uavhengig av om det foreligger en søknad eller om det skal treffes et vedtak. Forberedelse av en sak vil også være omfattet, selv om det organet som forbereder saken ikke er det organet som avgjør den. Rapportering til overordnet myndighet i forbindelse med sakshåndtering vil også være omfattet av formuleringen.

4.3.3 Personkrets – ny § 13A-2

Departementet foreslår en egen bestemmelse i statsborgerforskriften § 13A-2 for å regulere hvem det kan behandles personopplysninger om. Forslaget gir statsborgermyndighetene adgang til å behandle «personopplysninger om utenlandske borgere og andre hvis det er nødvendig for å utøve myndighet eller utføre andre oppgaver etter loven».

Med «utenlandske borgere» menes enhver som ikke er norsk statsborger. Med «andre» menes alle personer, herunder norske borgere, som det er nødvendig å behandle personopplysninger om for å vurdere vilkårene i loven.

Forslaget angir ikke nærmere hvem det kan behandles personopplysninger om, men det vil primært gjelde personer som omfattes av de ulike bestemmelsene i statsborgerloven og statsborgerforskriften, se en nærmere beskrivelse i punkt 2.2.2 over. Det settes følgelig ikke noen begrensning knyttet til personkrets, utover nødvendighetskriteriet. Det avgjørende vil være om opplysningene er nødvendige for å behandle en sak eller utføre en oppgave etter loven. Det er vanskelig å gi en uttømmende liste over hvilke personer utover søkeren selv og dennes indre krets som det kan være aktuelt å behandle personopplysninger om, da det ikke kan utelukkes at det i en konkret sak vil være nødvendig å behandle personopplysninger om personer som i utgangspunktet står fjernt fra søkeren (det kan for eksempel være aktuelt å behandle opplysninger om arbeidsgiver, oppdragstaker e.l.).

5 Viderebehandling til nye formål i statsborgersaker

5.1 Gjeldende rett

Personopplysninger skal samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, jf. forordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b. Det følger videre av bestemmelsen at opplysningene ikke må viderebehandles på en måte som er uforenlig med disse formålene. Behandling av opplysninger til et formål som ikke er forenlig med det opprinnelige formålet er dermed i utgangspunktet forbudt.

Nærmere regler om behandling av personopplysninger for andre formål enn det de er innhentet for fremgår av artikkel 6 nr. 4. Bestemmelsen angir en ikke-uttømmende liste over momenter som skal inngå i vurderingen av om et formål er forenlig. Det følger videre av artikkel 6 nr. 4 og fortalepunkt 50 at behandling for uforenlige formål er tillatt hvis det er hjemlet i nasjonal rett og behandlingen er nødvendig og forholdsmessig for å verne viktige samfunnsmessige mål som fremgår av artikkel 23 nr. 1 (herunder viktige mål av generell allmenn interesse, jf. bokstav e).

Departementet viser i den forbindelse til at kontroll med erverv og tap av norsk statsborgerskap er av viktig allmenn interesse.

Statsborgermyndighetene viderebehandler personopplysninger fra forutgående utlendingssaker og statsborgersaker når de behandler saker om erverv og tap av norsk statsborgerskap (herunder tilbakekall av norsk statsborgerskap). Slik viderebehandling er nødvendig for å kunne vurdere om vilkårene for erverv og tap (herunder tilbakekall) av norsk statsborgerskap er oppfylt. For eksempel er det et vilkår for norsk statsborgerskap at utlendingen har til sammen syv års oppholdstid i Norge i løpet av de siste ti årene, jf. statsborgerloven § 7 første ledd bokstav e.

5.2 Departementets forslag

Departementet mener at viderebehandling av opplysninger fra tidligere saker i en persons etterfølgende sak(er) er forenlig med det opprinnelige formålet de er blitt innhentet for. Slik viderebehandling er som nevnt over en forutsetning for å kunne vurdere om vilkårene for norsk statsborgerskap og eventuelt tilbakekall eller tap er oppfylt. Det kreves ingen særskilt hjemmel for viderebehandling til forenlige formål.

Statsborgermyndighetene har også behov for å viderebehandle opplysninger fra andre personers saker. Opplysninger fra en annen persons sak kan ha betydning for om søkeren fyller vilkårene for norsk statsborgerskap. For eksempel har statsborgermyndighetene behov for å

- sammenligne søkerens opplysninger med opplysninger oppgitt i relasjoners saker for å vurdere søkerens opplysninger om identitet og troverdighet på grunn av manglende identitetsdokumenter eller identitetsdokumenter med lav notoritet,
- sjekke hvor ektefelle eller samboer er bosatt for å vurdere om søkeren fyller kravet til å være bosatt sammen med norsk ektefelle eller samboer etter statsborgerloven § 12, og
- kontrollere referansepersons oppholdsstatus for å vurdere om søkeren har oppholdsrett etter EØS-regelverket og kan søke om norsk statsborgerskap etter statsborgerloven § 14.

I saker der familieinnvandrere ikke har permanent oppholdstillatelse forut for søknaden om norsk statsborgerskap, må statsborgermyndighetene vurdere om søkeren oppfyller vilkårene for permanent oppholdstillatelse. I den forbindelse må myndighetene også kontrollere om søkerens opplysninger om identitet, sivilstand, familieforhold mv. samsvarer med opplysningene som referansepersonen (evt. familiemedlemmer til referansepersonen eller søkeren) har opplyst til utlendingsmyndighetene tidligere.

Departementet foreslår at det gis en egen forskriftsbestemmelse i ny § 13A-5, som uttrykkelig slår fast at utlendingsmyndighetene kan viderebehandle personopplysninger fra tidligere saksbehandling, herunder fra tidligere utlendingssaker, når det er nødvendig av kontrollhensyn. Dette omfatter både viderebehandling fra tidligere saker i en persons etterfølgende saker og viderebehandling av opplysninger fra én persons sak til bruk i en annen persons sak.

Viderebehandling av personopplysninger fra én persons sak til bruk i en annen persons sak, kan være uforenlig med det opprinnelige formålet disse opplysningene ble innhentet for. Hvorvidt behandlingen vil være forenlig eller ikke med det opprinnelige for målet, vil avhenge av en konkret vurdering i det enkelte tilfellet, se personvernforordningen artikkel

6 nr. 4 bokstav a til e. I dag må statsborgermyndighetene foreta en slik vurdering hver gang de skal gjenbruke personopplysninger som er samlet inn tidligere. En viderebehandling er imidlertid en forutsetning for at statsborgermyndighetene skal kunne løse sine lovpålagte oppgaver. Det er derfor behov for at denne praksisen blir tilstrekkelig hjemlet.

Det følger av artikkel 6 nr. 4 og fortalepunkt 50 at behandling for uforenlige formål er tillatt hvis det er hjemlet i nasjonal rett og behandlingen er nødvendig og forholdsmessig for å verne viktige samfunnsmessige mål som fremgår av artikkel 23 nr. 1 (herunder viktige mål av generell allmenn interesse, jf. bokstav e). Departementet viser i den forbindelse til at kontroll med erverv og tap av norsk statsborgerskap er av viktig allmenn interesse.

Departementet vurderer at den foreslåtte bestemmelsen oppfyller forordningens krav til nødvendighet og forholdsmessighet, jf. artikkel 6 nr. 4. Departementet viser i denne sammenheng til at det i statsborgersaker ofte vil være et reelt behov for å se hen til tidligere innsamlede opplysninger. Det vises videre til at bestemmelsen inneholder krav om at viderebehandlingen må være «nødvendig av kontrollhensyn». Det åpnes ikke for rutinemessig gjennomgang av tidligere saker der hensynet til kontroll ikke gjør seg gjeldende.

6 Behandlingsansvaret på statsborgerfeltet

6.1 Gjeldende rett

Den behandlingsansvarlige er den som bestemmer formålet med behandlingen av personopplysninger og hvilke hjelpemidler som skal brukes, jf. definisjonen i forordningen artikkel 4 nr.7. Det følger videre av artikkel 4 nr. 7 at behandlingsansvaret kan fastsettes i nasjonal rett når formålet med behandlingen og midlene for behandlingen er angitt i nasjonal rett.

Den behandlingsansvarlige har ansvaret for at personopplysninger behandles i samsvar med reglene i forordningen og personopplysningsloven. For en nærmere redegjørelse av rekkevidden av den behandlingsansvarliges ansvar og plikter, herunder internkontroll, innebygget personvern og personvern som standardinnstilling, databehandler og databehandleravtaler, sikkerhet ved behandlingen, melding til tilsynsmyndigheten og

underretning av den registrerte ved brudd på personopplysningssikkerheten, vurdering av personvernkonsekvenser og forhåndsdrøftinger med tilsynsmyndigheten, vises det til [Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 6. juli 2017 om utkast til ny personopplysningslov punkt 13.](#)

En rekke aktører utfører i dag oppgaver etter statsborgerloven og statsborgerforskriften, og utgangspunktet må være at de ulike etatene er behandlingsansvarlig for behandling av personopplysninger knyttet til de oppgaver de er pålagt, delegert og utfører etter loven. I tillegg setter organiseringen av statsborgermyndighetene, se statsborgerloven § 27, øvrige saksbehandlingsregler og de materielle vilkårene i loven og forskriften rammer for formålet med og midlene for behandlingen.

Behandlingsansvaret er ikke uttrykkelig regulert i statsborgerloven i dag. De aktørene som behandler personopplysninger etter statsborgerloven er UDI, Utlendingsnemnda, politiet, Utenriksdepartementet v/ utenriksstasjonene og Kunnskapsdepartementet. Selv om det ikke fremkommer uttrykkelig av regelverket, anser departementet i utgangspunktet de ulike organene for å være behandlingsansvarlig for behandling av personopplysninger knyttet til de oppgaver de er pålagt, delegert og utfører etter loven. Det er dermed det enkelte organs plikt å påse at behandlingen av personopplysninger er i overensstemmelse med de kravene som stilles i personvernlovgivningen.

Selv om statsborgermyndighetene utfører hver sine oppgaver i et felles sentralt register (UDB), er det UDI som forvalter og utøver behandlingsansvaret for registeret i dag. UDB er også utlendingsmyndighetenes sentrale register og inneholder opplysninger fra både statsborger- og utlendingssaker. Det vises i den forbindelse til utlendingsforskriften § 17-7 b som regulerer behandlingsansvaret i utlendingsforvaltningen. I henhold til bestemmelsen er hver etat i utlendingsforvaltningen selv ansvarlig for behandlingen av personopplysninger for egne formål, mens UDI har behandlingsansvaret for UDB (jf. utlendingsforskriften § 17-7 b annet ledd) og biometriregistrene på utlendingsfeltet (som utlendingsregisteret (jf. utlendingsforskriften 18-2), Eurodac (jf. utlendingsforskriften § 18-5) og NORVIS (jf. utlendingsloven § 102d)).

6.2 Departementets forslag

Departementet foreslår at statsborgermyndighetenes behandlingsansvar reguleres i statsborgerforskriften ny § 13A-3 første ledd.

Videre foreslår departementet at det skal reguleres i bestemmelsens annet ledd at UDI er behandlingsansvarlig for statsborgermyndighetenes sentrale registre. Departementet vurderer at det vil være nærmest umulig å organisere og praktisere et felles behandlingsansvar på statsborgerfeltet. Det vil etter departementets oppfatning ikke være hensiktsmessig at alle etater utøver behandlingsansvaret for det sentrale registeret i fellesskap, da det kan bli svært ressurs- og tidskrevende å komme frem til omforente løsninger og tiltak for drift, avtaleforvaltning, teknisk sikring og utvikling av registeret. Andre eksempler på nasjonale registre, som inneholder opplysninger som registreres og behandles av flere etater, men med kun én behandlingsansvarlig, er folkeregisteret og politiregistrene.

7 Automatiserte avgjørelser

7.1 Gjeldende rett

Forordningen artikkel 22 regulerer adgangen til å bruke automatiserte individuelle avgjørelser, herunder profilering.

For at artikkel 22 skal komme til anvendelse, må det for det første skje en behandling av personopplysninger. For det andre må avgjørelsen «utelukkende være basert» på automatisert behandling. Det betyr at delvis automatiserte avgjørelser ikke er omfattet av artikkel 22. For det tredje må avgjørelsen ha «rettsvirkning» eller «på tilsvarende måte betydelig påvirke» vedkommende. Enkeltvedtak og andre avgjørelser i statsborgersaker vil ha slik virkning for den enkelte.

Profilering defineres i artikkel 4 nr. 4:

«4) «profilering» enhver form for automatisert behandling av personopplysninger som innebærer å bruke personopplysninger for å vurdere visse personlige aspekter knyttet til en fysisk person, særlig for å analysere eller forutsi aspekter som gjelder nevnte fysiske persons arbeidsprestasjoner, økonomiske situasjon, helse, personlige preferanser, interesser, pålitelighet, atferd, plassering eller bevegelser»

Ifølge "Guidelines on Automated individual decision-making and Profiling for the purposes of Regulation 2016/679" kan profilering forekomme i tre faser; ved datainnsamling, under automatisert analyse for å identifisere sammenhenger og ved å

anvende disse sammenhengene for å identifisere karakteristikk ved nåværende og fremtidig atferd. Med andre ord innebærer profilering samling av informasjon om et individ eller en gruppe for å analysere deres karakteristikk eller adferd, slik at de kan deles inn i bestemte grupper. Den behandlingsansvarlige som utfører profileringen skal sikre at kravene i personvernforordningen er oppfylt i alle de ovennevnte fasene.

Artikkel 22 gir særskilte regler for noen former for automatisert behandling av personopplysninger. Den enkelte har i utgangspunktet rett til å ikke være gjenstand for avgjørelser som utelukkende baserer seg på automatisert saksbehandling, herunder profilering, med mindre en av unntaksbestemmelsene kommer til anvendelse, jf. artikkel 22 nr. 1 og 2.

Retten til å ikke være gjenstand for automatiserte avgjørelser, herunder profilering, får ikke anvendelse hvis automatiserte avgjørelser er tillatt i henhold til unionsretten eller nasjonal rett og det er fastsatt egnede tiltak for å verne den registrertes rettigheter, friheter og berettigede interesser, jf. artikkel 22 nr. 2 bokstav b. I henhold til artikkel 22 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».

Bestemmelsen fastsetter at adgangen til å ta i bruk automatiserte individuelle avgjørelser uttrykkelig skal forankres i et rettsgrunnlag, og at det skal gis nødvendige garantier for å verne den registrerte. I henhold til fortalepunkt 71 bør slike garantier omfatte spesifikk informasjon til den registrerte og rett til menneskelig inngripen, til å uttrykke synspunkter, til å få en forklaring på avgjørelser truffet etter automatisert behandling og til å klage over avgjørelsen.

7.2 Bruk av automatiserte avgjørelser i statsborgersaker

En rekke avgjørelser som treffes på statsborgerfeltet er basert på enkle, forhåndsdefinerte kriterier (f.eks. søkerens alder, oppholdstid i Norge og hvorvidt personen er bosatt og har bestått prøver i norsk og samfunnskunnskap). Statsborgersaker er derfor godt egnet for maskinell behandling, noe som vil gi både økt effektivitet og bedre ressursutnyttelse.

Automatisering vil også bidra til økt likebehandling og kortere saksbehandlingstid for søkerne.

Automatisert saksbehandling i statsborgersaker vil foregå på følgende måte:

1. Personen registrerer søknaden eller meldingen om norsk statsborgerskap i UDI sin søknadsportal på nett, samt oppgir og bekrefter relevante opplysninger for saken. 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.
2. Etter at førstelinjen har forberedt saken og sendt den over til UDI for behandling, vil den bli gjennomgått maskinelt etter forhåndsdefinerte kriterier, slik som søkerens alder og oppholdstiden i Norge, ved hjelp av en regelmotor. I den forbindelse vil det også bli innhentet nødvendige opplysninger fra andre offentlige etater i henhold til reglene i ny § 29 b. Etter planen skal kun søknader som oppfyller alle de forhåndsdefinerte kriteriene sendes videre til maskinell behandling.
3. Under den automatiserte behandlingen vil maskinen foreta registreringer i saksbehandlingssystemet med en egen brukeridentitet. Maskinen produserer også vedtaket, oversendelsesbrev mv., og sender disse ut. Det vil også fremgå av vedtaket at det er blitt fattet maskinelt uten innblanding av en saksbehandler.

7.3 Departementets forslag

I tråd med den teknologiske og digitale utviklingen ønsker departementet å legge til rette for at Utlendingsdirektoratet kan automatisere saksbehandlingen på statsborgerfeltet, herunder ta i bruk automatiserte individuelle avgjørelser. Automatiserte avgjørelser innebærer at individuell saksbehandling skjer utelukkende maskinelt, uten innblanding fra saksbehandlere.

Departementet foreslår at det gis en generell forskriftsbestemmelse i ny § 13A-4, jf. forslaget til ny § 29 a annet ledd, som gir UDI adgang til å behandle statsborgersaker ved bruk av automatiserte avgjørelser. Bruk av automatiserte avgjørelser ved utøvelse av offentlig myndighet krever særskilt lovhjemmel, jf. personvernforordningen artikkel 22 nr. 2. Hvor spesifikk en bestemmelse som åpner for automatiserte avgjørelser må være, vil slik departementet ser det avhenge av hvilke sakstyper som skal automatiseres, herunder hvilke opplysningskategorier som skal behandles, hvilken betydning og hvilke konsekvenser avgjørelsen har for søkeren.

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 stilles derfor krav om at behandlingen må være «forsvarlig» og at «avgjørelsen ikke inneholder skjønnsmessige vurderinger». Avgjørelsene kan omfatte både innvilgelse og avslag av norsk statsborgerskap. Det foreslås videre at avgjørelsen kan bygge på særlige kategorier av personopplysninger og opplysninger om straffedommer og lovovertridelser. Som over kan særlige kategorier av personopplysninger kun behandles ved bruk av automatiserte avgjørelser hvis det er nødvendig av hensyn til viktige allmenne interesser på grunnlag av unionsretten eller nasjonal rett, behandlingen står i et rimelig forhold til det målet som søkes oppnådd og det innføres egnede tiltak for å verne den registrertes rettigheter, friheter og berettigede interesser, jf. artikkel 22. nr.4 og artikkel 9 nr. 2 bokstav g.

Departementet viser til at kontroll med erverv og tap av norsk statsborgerskap er av viktig allmenn interesse. Videre mener departementet at bruk av automatiserte avgjørelser i statsborgersaker, for å oppnå en mer effektiv og rask saksbehandling, ikke vil være et uforholdsmessig inngrep i den registrertes privatliv. Forslaget tillater kun bruk av automatiserte avgjørelser når det er forsvarlig og ved avgjørelser som ikke inneholder skjønnsmessige vurderinger. Kravet om forsvarlighet innebærer at UDI må vurdere om de ulike saksporteføljene er egnet for helautomatisering. I denne vurderingen vil det være relevant å se hen til både hvor inngripende avgjørelsen er for den registrerte, hvor kurant avgjørelsen er og hvilke opplysningskategorier som behandles.

Den teknologiske utviklingen vil også sette grenser for hvilke saker det er forsvarlig å underlegge helautomatisering. For at avgjørelser som inneholder skjønnsmessige vurderinger 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 avgjørelser med et skjønnselement 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 helautomatisert

behandling basert på kunstig intelligens og maskinlære. Slik behandling vil imidlertid kreve mer spesifikk og konkret regulering enn forslaget her legger opp til. I tillegg bør en slik eventuell omlegging av saksbehandlingen underlegges en mer helhetlig gjennomgang og konsekvensanalyse.

Departementet vurderer at sorteringen som er beskrevet under punkt 2 ovenfor, som avgjør om saken kan sendes videre til maskinell behandling, kan innebære profilering slik det er definert i forordningen artikkel 4 nr. 4. UDI vil i sin sortering av saker blant annet se hen til tidligere sakshistorikk og risikogrupper. For eksempel kan UDI forhåndsdefinere at en søknad om norsk statsborgerskap fra personer med en bestemt profil ikke skal behandles helautomatisert på bakgrunn av en risikovurdering. Departementet foreslår på denne bakgrunn at det inntas i § 13A-4 at Utlendingsdirektoratet kan benytte profilering for å avgjøre om en sak skal behandles helautomatisert.

Egnede tiltak for å verne den registrertes rettigheter, friheter og berettigede interesser

Hvilke tiltak som kreves for å verne den registrerte vil være avhengig av hvilke opplysningskategorier som behandles, hvilken betydning og hvilke konsekvenser avgjørelsen vil ha for den registrerte. Det følger av forordningen fortalepunkt 71 at nødvendige garantier bør omfatte spesifikk informasjon til den registrerte og rett til menneskelig inngripen, til å uttrykke sine synspunkter, til å få en forklaring på avgjørelsen som er truffet etter en slik vurdering, og til å protestere mot avgjørelsen.

Departementet mener at statsborgermyndighetenes plikter og den enkeltes rettigheter etter forvaltningsloven må anses som egnede tiltak for å verne den registrertes rettigheter, friheter og berettigede interesser. Det vises i den forbindelse særlig til reglene om veilednings- og utredningsplikt, forhåndsvarsling og kontradiksjon, begrunnelsesplikt og klageadgang. Departementet foreslår videre at all klagebehandling, også Utlendingsdirektoratets forberedelse av klagesaken før den eventuelt oversendes til Utlendingsnemnda, skal skje manuelt.

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. UDI pålegges derfor å gjennomføre jevnlig manuelle kontroller for å sikre at de automatiserte avgjørelsene er basert på riktig grunnlag. Det blir opp til UDI å vurdere hvor ofte slike kontroller eller stikkprøver skal gjennomføres. I denne vurderingen vil det

være relevant å se hen til resultater av tidligere kontroller og hvilken betydning og konsekvens avgjørelsen har for den registrerte.

Avgjørelser som gjelder barn

I forordningen artikkel 22 skiller det ikke mellom automatiserte avgjørelser som gjelder voksne og barn. Det følger imidlertid av fortalepunkt 38 at barns personopplysninger fortjener et særlig vern, ettersom barn kan være mindre bevisste på aktuelle risikoer, konsekvenser og garantier samt på de rettigheter de har når det gjelder behandling av personopplysninger. Dette gjelder især ved bruk av barns personopplysninger for markedsføringsformål eller for å opprette personlighets- eller brukerprofiler samt ved innsamling av personopplysninger om barn når de bruker tjenester som tilbys direkte til barn. Det fremgår videre av fortalepunkt 71 at automatiserte avgjørelser, inkludert profilering, ikke «bør» gjelde barn. Personvernrådet (ekspertorgan på personvern i Europa) har uttalt at det ikke eksisterer et absolutt forbud mot automatiserte avgjørelse som gjelder barn, men at det bør utvises forsiktighet se [Guidelines on Automated individual decision-making and Profiling](#). Dette begrunnes med at barn er en sårbar gruppe som lett kan påvirkes på internett og gjennom reklame.

Departementet mener at hensynene bak fortalepunkt 38 og Personvernrådets anbefaling ikke i like stor grad gjør seg gjeldende for barn i statsborgersaker, da det ofte vil være den som har foreldreansvaret eller vergen som opptrer på vegne av barnet overfor myndighetene. Vi legger derfor til grunn at de foresatte vil ivareta barnets rettigheter og friheter. Adgangen til å bruke automatiserte avgjørelser er videre begrenset til saker som først og fremst baserer seg på objektive kriterier og avgjørelser som ikke inneholder skjønnsmessige vurderinger. Departementet mener derfor at barn i denne sammenhengen ikke vil være mer sårbar enn andre søkere. Barn vil ofte også søke om norsk statsborgerskap sammen med sine foreldre, og det vil være hensiktsmessig at sakene kan behandles samlet.

8 Opplysnings-, dokumentasjons- og møteplikt

8.1 Gjeldende rett

Søkerens plikt til å fremlegge opplysninger som har betydning for vedtaket, fremskaffe nødvendig dokumentasjon og å møte personlig følger av statsborgerloven § 29 første og

annet ledd. Statsborgermyndighetenes adgang til å innhente nødvendige opplysninger, uten hinder av taushetsplikten, fra andre offentlige organer er hjemlet i statsborgerloven § 29 tredje ledd med tilhørende forskriftsbestemmelser.

8.2 Departementets forslag

Departementet foreslår at statsborgerloven § 29 reddyres til kun å hjemle søkerens plikter, slik at dagens § 29 tredje og fjerde ledd om andre organers opplysningsplikt flyttes til ny § 29 b. Denne endringen vil gi en bedre struktur i loven og gjøre bestemmelsene mer brukervennlige.

9 Opplysningsplikt for andre offentlige organer

9.1 Innhenting av opplysninger fra Politiets sikkerhetstjeneste

9.1.1 Gjeldende rett

Det følger av statsborgerloven § 7 annet ledd at søkeren ikke har rett til norsk statsborgerskap «dersom hensynet til grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn taler mot». Vedtak om å avslå søknaden på grunn av hensyn til nasjonale interesser mv. skal behandles etter særskilte regler i statsborgerloven kapittel 6 del II og treffes av departementet i henhold til § 27 første ledd tredje punktum.

I henhold til instruks fra departementet skal UDI i saker som kan berøre grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn innhente en faglig vurdering og begrunnet anbefaling fra Politiets sikkerhetstjeneste (PST), se F-05/18 Instruks om behandling av saker etter statsborgerloven. Vurderingen og anbefalingen vil ligge til grunn for den videre saksbehandlingen.

Statsborgermyndighetene kan innhente relevante vandelsopplysninger fra politiet med hjemmel i statsborgerforskriften § 14-1. Bestemmelsen regulerer imidlertid ikke adgangen til å innhente nødvendige opplysninger fra PST.

9.1.2 Departementets forslag

Departementet foreslår at statsborgermyndighetenes adgang til å innhente opplysninger fra PST om hvorvidt søkere kan utgjøre en fremtidig trussel mot grunnleggende nasjonale

interesser reguleres i et nytt tredje ledd i gjeldende § 14-1. Departementet vurderer at innhenting av den typen informasjon er et ikke ubetydelig inngrep i den enkeltes privatliv, og at dette derfor bør reguleres særskilt.

Hensynet til grunnleggende nasjonale interesser tilsier at personer som kan utgjøre en fare for landet ikke innvilges norsk statsborgerskap, se nærmere redegjørelser for § 7 annet ledd i forarbeidene til statsborgerloven (Ot. prp. nr. 41 (2004-2005) punkt 8.11). Innhenting av relevante opplysninger fra PST er en forutsetning for å kunne vurdere vilkårene for norsk statsborgerskap, og anses ikke for å være uforholdsmessig.

9.2 Innhenting av utdanningsopplysninger

9.2.1 Gjeldende rett

Søkere mellom 18 og 67 år må som hovedregel fylle kravene til opplæring i norsk og prøver i norsk og samfunnskunnskap etter statsborgerloven § 8, jf. § 7 f, for å ha rett til norsk statsborgerskap etter søknad. Det kan gjøres unntak fra disse kravene hvis søkeren kan dokumentere tilstrekkelige kunnskaper i norsk og samfunnskunnskap i henhold til reglene i statsborgerforskriften §§ 4-2 til 4-6. Nødvendig dokumentasjon kan for eksempel være:

- vitnemål eller kompetansebevis fra grunnskole eller videregående opplæring med gitt standpunktarakter i norsk eller samisk og/eller samfunnsfag
- karakterutskrift fra studier i norsk eller samisk på universitets eller høyskolenivå (det kreves minimum 30 studiepoeng)
- opptaksbrev for studier i norsk eller samisk på høyskole eller universitet i Norge
- karakterutskrift og beskrivelse av studier i samfunnsfag på universitets eller høyskolenivå (det kreves minimum 10 studiepoeng)

Statsborgermyndighetene innhenter i dag disse opplysningene fra søkeren selv i form av opptaksbrev, karakterutskrift og vitnemål.

Kommuner, fylkeskommuner, universiteter og offentlige og private høyskoler og frittstående skoler, heretter også vist til som utdanningsinstitusjoner, er bundet av reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven, og kan følgelig bare utlevere taushetsbelagte opplysninger til andre hvis den som har krav på taushet samtykker eller hvis adgangen til

å utlevere er hjemlet i lov. Samtykke er i denne sammenhengen ikke egnet som behandlingsgrunnlag, se nærmere begrunnelse for dette i punkt 3. Adgangen til å kunne innhente nødvendige opplysninger fra utdanningsinstitusjonene, uten hinder av taushetsplikt, må dermed hjemles særskilt, jf. forvaltningsloven § 13f annet ledd.

9.2.2 Departementets forslag

Kontrollhensyn taler for at statsborgermyndighetene bør kunne innhente nødvendige utdanningsopplysninger uten å gå via søkeren. Departementet foreslår at statsborgermyndighetenes adgang til å innhente nødvendige opplysninger fra kommuner, fylkeskommuner, universiteter og offentlige og private høyskoler og frittstående skoler, uten hinder av taushetsplikt, hjemles i § 29 første ledd i statsborgerloven og i §§ 14-6, 14-7 og 14-8 i statsborgerforskriften. Gjeldende § 14-6 om folkeregistermyndighetenes opplysningsplikt blir § 14-5.

Den foreslåtte hjemmelen åpner for at opplysningene kan innhentes manuelt eller elektronisk. Hensynet til effektivitet og brukerservice taler for å utvikle en elektronisk samhandlingsløsning for å innhente utdanningsopplysninger. Elektronisk samhandling er også en forutsetning for å kunne behandle flere statsborgersaker helautomatisk. Mange utdanningsinstitusjoner er tilknyttet Felles studentsystem (FS) og Nasjonal vitnemålsdatabase (NVB), og det vil være mulig å utvikle en elektronisk samhandlingsløsning mot disse systemene. Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning (Unit) har ansvar for å administrere disse systemene på vegne av utdanningsinstitusjonene. Den foreslåtte hjemmelen åpner for at utlendingsmyndighetene kan innhente nødvendige opplysninger fra disse nasjonale registrene.

Elektronisk informasjonsutveksling innebærer at søkeren selv slipper å innhente skriftlig informasjon fra ett offentlig organ for så å videreformidle denne informasjonen til et annet. Elektronisk samhandling vil være ressursbesparende for utdanningsinstitusjonene og vil gi kortere saksbehandlingstid i statsborgersaker. En direkte innhenting vil sikre at forvaltningen legger korrekte og oppdaterte opplysninger til grunn i sin saksbehandling. Vilkårene for norsk statsborgerskap må være oppfylte på vedtakstidspunktet, og det kan derfor være nødvendig med oppdaterte opplysninger kort tid før vedtak fattes. Elektronisk samhandling kan også redusere overskuddsinformasjon som ofte fremgår av papirdokumentasjonen som søkeren fremlegger i dag.

Statsborgermyndighetene har en veiledningsplikt og skal gi informasjon om elektronisk innhenting av opplysninger fra andre offentlige organer under registrering av søknaden etter reglene i personvernforordningen artikkel 14. Søkeren har også rett til innsyn etter forvaltningsloven og personvernforordningen, og kan klage på negative vedtak. Søkerens rett til kontradiksjon er dermed ivaretatt. Forslaget begrenser også adgangen til å innhente opplysninger til det som er nødvendig for å behandle en sak etter statsborgerloven. Disse opplysningene kan heller ikke utleveres fra statsborgermyndighetene til andre uten den registrertes samtykke eller særskilt lovhjemmel. Departementet mener forslaget om å gi statsborgermyndighetene adgang til å innhente nødvendige opplysninger for saksbehandlingen direkte fra kommuner, fylkeskommuner, universiteter og offentlige og private høyskoler og frittstående skoler, ikke innebærer et uforholdsmessig inngrep overfor den enkelte.

10 Økonomiske og administrative konsekvenser

Norge er forpliktet til å etterleve personvernforordningen, herunder å foreta nødvendige endringer i statsborgerregelverket. Departementet vurderer at kostnader forbundet med endringene som foreslås i statsborgerloven og statsborgerforskriften i dette høringsnotatet kan dekkes innenfor gjeldende budsjetttrammer.

I høringsnotatet foreslås det endring i statsborgerloven og statsborgerforskriften som åpner for automatisert behandling av statsborgersaker. UDI er i statsbudsjettet for 2019 bevilget 25 millioner kroner til å utvikle IT-løsninger for automatisert behandling av statsborgersaker, og løsninger for automatisering kan dermed utvikles innenfor gjeldende budsjetttrammer. Et eventuelt fremtidig behov for ytterligere ressurser for å automatisere større deler av saksbehandlingen, forutsetter dekning innenfor gjeldende budsjetttrammer, eventuelt innfor de ordinære budsjettprosessene.

Departementet legger til grunn at bruk av automatiserte avgjørelser over tid vil innebære besparelser og frigjøre ressurser til andre, mer krevende saker. Dette vil imidlertid avhenge av automatiseringsgraden, dvs. antall saker per år i porteføljen som er automatisert og andelen av saker i denne porteføljen som faktisk kan automatiseres. Dette innebærer at det for noen sakstyper kan være hensiktsmessig å automatisere mindre deler av en saksprosess hvis porteføljen er stor nok, mens mindre porteføljer må ha en høyere grad av automatisering for at det skal lønne seg å automatisere porteføljen. De største

gevinstene ved automatisering knytter seg til bedre ressursutnyttelse i forvaltningen – enkle saker kan behandles maskinelt, mens saksbehandlere skal foreta skjønnsmessige vurderinger og behandle vanskelige saker som ikke egner seg for helautomatisering. For brukeren vil automatisering gi kortere saksbehandlingstid og redusert tidsbruk knyttet til søknadsprosessen. Dette forutsetter imidlertid at statsborgermyndighetene kan innhente relevante opplysninger elektronisk fra andre offentlige organer, samt at de kan viderebehandle allerede tilgjengelig informasjon fra tidligere saker. Automatisering vil bidra til en effektiv digitalisering av statsborgerfeltet og vil understøtte regjeringens hovedmål og prioriteringer på IKT-området (Digital agenda for Norge).

I høringsnotatet foreslås ny §§ 14-6, 14-7 og 14-8 i statsborgerforskriften som åpner for at statsborgermyndighetene kan innhente nødvendige utdanningsopplysninger direkte fra kommuner, fylkeskommuner, universiteter og offentlige og private høyskoler og frittstående skoler. Bestemmelsen åpner også for at det kan utvikles en løsning for elektronisk innhenting av utdanningsopplysninger. Kostnader i tilknytning til utvikling, drift og forvaltning av en slik løsning krever dekning innenfor gjeldende budsjetttrammer eller behandling i den ordinære budsjettprosessen. Departementet legger til grunn at en løsning for elektronisk samhandling over tid vil kunne gi besparelser for både statsborgermyndighetene og utdanningsinstitusjonene, ettersom behovet for utstedelse og innregistrering av papirdokumentasjon vil reduseres. Departementet legger videre til grunn at statsborgermyndighetene vil få et bedre beslutningsgrunnlag i statsborgersaker. Dette kan gi samfunnsmessige gevinster, som ikke er mulig å anslå nærmere.

11 Forslag til endringer i statsborgerloven

I lov 10. juni 2005 nr. 51 om norsk statsborgerskap (statsborgerloven) gjøres følgende endringer:

§ 29 tredje og fjerde ledd oppheves.

Ny § 29 a skal lyde:

§ 29 a. *Behandling av personopplysninger*

Statsborgermyndighetene kan behandle personopplysninger, herunder personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10, når dette er nødvendig for å utøve myndighet eller utføre andre oppgaver etter loven her.

Kongen kan gi forskrift om behandlingen etter første ledd, blant annet om formålet med behandlingen, behandlingsansvar, hvilke personopplysninger som kan behandles, hvem det kan behandles personopplysninger om, bruk av automatiserte avgjørelser, adgangen til viderebehandling, utlevering, registerføring og tilgang til registre.

Ny § 29 b skal lyde:

§ 29 b. *Opplysningsplikt og unntak fra taushetsplikt*

Dersom det organet som behandler en sak etter loven her, anser det som nødvendig for opplysning av saken, kan organet, uten hinder av taushetsplikt, pålegge følgende organer å utlevere opplysninger i samsvar med forskrift etter annet ledd:

- a) politiet,
- b) skattemyndighetene,
- c) arbeids- og velferdsforvaltningen,
- d) Lånekassen,
- e) folkeregistermyndigheten,
- f) kommunene,
- g) fylkeskommunene,

- h) universiteter og offentlige høyskoler, og
- i) frittstående skoler og private høyskoler.

Kongen skal gi forskrift om hvilke organer som kan pålegge utlevering av opplysninger etter annet ledd, i hvilke sakstyper det kan innhentes opplysninger, hvem det kan innhentes opplysninger om og hvilke opplysninger som kan innhentes.

12 Forslag til endringer i statsborgerforskriften

I forskrift av 30. juni 2006 om erverv og tap av norsk statsborgerskap (statsborgerforskriften) gjøres følgende endringer:

Nytt kapittel 13 A med §§ 13A-1 til 13A-5 skal lyde:

Kapittel 13A. Behandling av personopplysninger

Ny § 13A-1 skal lyde:

§ 13A-1. *Formålet med behandlingen av personopplysninger*

Statsborgermyndighetene kan behandle personopplysninger når det er nødvendig for å

- a) forberede, avgjøre og følge opp saker om erverv og tap av norsk statsborgerskap, herunder gjenerverv og tilbakekall,
- b) kontrollere og verifisere opplysninger,
- c) forberede, avgjøre og følge opp klager på enkeltvedtak,
- d) opptre på vegne av staten ved søksmål om lovmessigheten av vedtak, og
- e) rapportere om saksbehandlingen etter pålegg fra overordnet myndighet.

Ny § 13A-2 skal lyde:

§ 13A-2. *Hvem det kan behandles personopplysninger om*

Statsborgermyndighetene og kan behandle personopplysninger om utenlandske borgere og andre såfremt det er nødvendig for å utøve myndighet eller utføre andre oppgaver etter loven.

Ny 13A-3 skal lyde:

§ 13A-3. *Behandlingsansvarlig*

Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda, politiet, utenriktjenesten og departementet er hver for seg behandlingsansvarlig for egen behandling av personopplysninger. Behandlingsansvaret i utenriktjenesten utøves av Utenriksdepartementet.

Utlendingsdirektoratet er behandlingsansvarlig for statsborgermyndighetenes registre.

Ny § 13A-4 skal lyde:

§ 13A-4. *Bruk av automatiserte avgjørelser*

Utlendingsdirektoratet kan behandle saker etter loven ved bruk av 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. Utlendingsdirektoratet kan benytte profilering for å avgjøre om en sak skal behandles helautomatisert.

Klager på automatiserte vedtak skal underlegges manuell behandling.

Utlendingsdirektoratet skal jevnlig manuelle kontroller for å sikre at de automatiserte avgjørelsene er basert på riktig grunnlag.

Ny § 13A-5 skal lyde:

§ 13A-5. *Viderebehandling til nye formål*

Statsborgermyndighetene kan viderebehandle personopplysninger fra tidligere saksbehandling, herunder fra tidligere utlendingssaker, til nye formål når det er nødvendig av kontrollhensyn og sakene har en forbindelse.

Nytt tredje ledd i § 14-1 skal lyde:

Dersom det er nødvendig for å behandle en sak etter loven skal Politiets sikkerhetstjeneste etter anmodning fra Utlendingsdirektoratet eller Utlendingsnemnda gi

opplysninger om søkeren kan utgjøre en fremtidig trussel mot grunnleggende nasjonale interesser eller om saken på annen måte berører slike interesser.

§ 14-2 skal lyde:

§ 14-2 Opplysningsplikt for *Lånekassen*

Lånekassen skal etter anmodning fra politiet, Utlendingsdirektoratet eller Utlendingsnemnda gi opplysninger om tildeling av utdanningsstøtte til søkeren og referansepersonen, herunder beløpets størrelse, i sak om

- a) erverv av norsk statsborgerskap etter lovens kapittel 3
- b) tilbakekall av norsk statsborgerskap etter lovens § 26 annet ledd.

§ 14-5 skal lyde

§ 14-5. *Opplysningsplikt for folkeregistermyndigheten*

Folkeregistermyndigheten skal etter anmodning fra politiet, norsk utenriksstjeneste, Utlendingsdirektoratet eller Utlendingsnemnda, uten hinder av taushetsplikt, gi opplysninger registrert etter folkeregisterloven § 3-1 og § 3-2 om den saken gjelder og denne persons nærmeste familie i sak om

- a) erverv av norsk statsborgerskap etter lovens kapittel 2, 3, 4 og § 37
- b) tap av norsk statsborgerskap etter lovens kapittel 5.

§ 14-6 skal lyde

§ 14-6. *Opplysningsplikt for kommunene*

Kommunene skal etter anmodning fra politiet, Utlendingsdirektoratet eller Utlendingsnemnda gi opplysninger om søkeren har gjennomført opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven, resultat av statsborgerprøven og av avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap i henhold til introduksjonsloven i sak om

- a) erverv av norsk statsborgerskap etter lovens kapittel 3
- b) tilbakekall av norsk statsborgerskap etter lovens § 26 annet ledd.

Kommunene skal etter anmodning også gi opplysninger om søkerens utdanning, herunder opptak, progresjon, permisjoner og resultater, dersom det er nødvendig for å behandle saker som nevnt i første ledd.

Opplysningene skal gis uten hinder av taushetsplikt, og kan innhentes fra nasjonale registre.

Ny § 14-7 skal lyde:

§ 14-7. Opplysningsplikt for fylkeskommunene

Fylkeskommunene skal etter anmodning fra politiet, Utlendingsdirektoratet eller Utlendingsnemnda gi opplysninger om søkerens utdanning, herunder opptak, progresjon, permisjoner og resultater, dersom det er nødvendig for å behandle sak om

- a) erverv av norsk statsborgerskap etter lovens kapittel 3
- b) tilbakekall av norsk statsborgerskap etter lovens § 26 annet ledd

Opplysningene skal gis uten hinder av taushetsplikt, og kan innhentes fra nasjonale registre.

Ny § 14-8 skal lyde:

§ 14-8. Opplysningsplikt for universiteter, høyskoler og frittstående skoler

Universiteter, offentlige og private høyskoler og frittstående skoler, skal etter anmodning fra politiet, Utlendingsdirektoratet eller Utlendingsnemnda gi opplysninger om søkerens utdanning og studier, herunder opptak, progresjon, permisjoner og resultater, dersom det er nødvendig for å behandle sak om

- c) erverv av norsk statsborgerskap etter lovens kapittel 3
- d) tilbakekall av norsk statsborgerskap etter lovens § 26 annet ledd

Opplysningene skal gis uten hinder av taushetsplikt, og kan innhentes fra nasjonale registre.

Gjeldende §§ 14-7 og 14-8 blir ny §§ 14-9 og 14-10.