

Justis- og
beredskapsdepartementet

Deres ref.: 19/3400

Høringsuttalelse – ENDRINGER I UTLENDINGSFORSKRIFTEN – BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER, BRUK AV AUTOMATISERTE AVGJØRELSER M.M.

1. Om Jussbuss

Jussbuss er et studentdrevet rettshjelptiltak med 48 års erfaring med rettshjelpsarbeid og oppsøkende virksomhet. I 2018 mottok vi 1051 saker om utlendingsrett. Vi ønsker å kommentere forslaget på bakgrunn av de erfaringene vi har opparbeidet oss gjennom vår saksbehandling.

2. Forslaget som helhet

Vi i Jussbuss er kritiske til forslaget om bruk av automatiserte avgjørelser, da vi er bekymret for hvilke konsekvenser dette vil kunne ha for enkeltindividet og dets rettssikkerhet. Etter vår oppfatning bør bruken av automatiserte avgjørelser avgrenses til kun å gjelde innvilgelser. Et avslag som har gjennomgått maskinell behandling, bør bli tilsendt en saksbehandler. Hensynet til effektivitet kan ikke veie tyngre enn rettssikkerheten til søkerne. Under enhver omstendighet mener vi at konsekvensene av automatiserte avgjørelser ikke er godt nok vurdert i forslaget. Vi mener også det må presiseres klarere hvilke sakstyper automatiserte avgjørelser skal kunne benyttes på.

Videre er vi bekymret for at en utvidelse i adgangen til å innhente personopplysninger vil svekke forvaltningens tillit og enkeltindividers villighet til å oppgi opplysninger til forvaltningen. Hjemmelen må være klarere enn i forslaget, slik at det ved innhenting av opplysninger uten samtykke klart fremgår i hvilke type saker opplysninger kan innhentes, og videre hvilke opplysninger som kan innhentes. Vi er særlig kritiske til den delen av forslaget som omhandler utvidet opplysningsplikt for barnevernet. Utvidelsen kan medføre at barnevernet får en dobbeltrolle som er prinsipielt uheldig. Vi kan ikke se at Departementet har drøftet de mulige ulempene ved å utvide barnevernets opplysningsplikt, herunder hensynene bak barnevernets taushetsplikt.

3. Jussbuss' merknader til høringen

Til 4.1 Bruk av automatiserte avgjørelser

Automatiserte avgjørelser bør bare gjelde ved innvilgelse

Avslag på en søknad om oppholdstillatelse har stor personlig betydning for enkeltindividet. Dersom det etter maskinell behandling avgjøres at en søknad ikke skal innvilges, skal det, i tråd med forvaltningsrettslige prinsipper, langt på vei være mulig for søkeren å imøtegå avslagsgrunnen før vedtaket fattes. For å ivareta kontradiksjonshensynet vil det være en nødvendig forutsetning at søknaden i slike tilfeller blir tilsendt en saksbehandler. En slik løsning vil ivareta hensynene bak forvaltningens utredningsplikt, jf. forvaltningsloven § 17.



Vi er bekymret for at bruken av automatiserte avgjørelser vil innebære en fare for flere uriktige vedtak, særlig i en oppstartsfasen. For å sikre at endringen ikke vil føre til ugunst for søkerne, mener vi derfor at bruk av maskinell behandling bør begrenses til å gjelde ved innvilgelse.

Klagebehandling og kontroller

I alle tilfeller bør klagebehandling skje ved manuell saksbehandling. Dette er et så grunnleggende prinsipp at det etter vårt syn bør hjemles i lov.

Vi har vanskelig for å se hvorfor det bare legges opp til at det skal føres kontroller ved positive vedtak. Slik vi ser det er det minst like viktig å kontrollere avslag som ikke blir påklaget, særlig av hensyn til de ressursvake søkerne som har størst behov for riktig vedtak i første instans.

Hjemmelen for automatisering må være mer konkret

Vi i Jussbuss er kritiske til at det gis en så generell hjemmel for automatisering som det åpnes for i forslaget. Etter vår oppfatning bør det være lovgivers oppgave å til enhver tid fastsette hvilke avgjørelser som kan automatiseres. Vi mener at Departementet i det minste burde foreta en mer inngående drøftelse av hvilke sakstyper som egner seg for automatisering. Dersom utlendingsmyndighetene får delegert myndighet til å fastsette hvilke sakstyper som skal automatiseres, innskrenkes adgangen til prinsipielle diskusjoner omkring dette i høringsrunder. Saker på utlendingsrettsfeltet er som oftest av stor personlig betydning for de det gjelder, og hensyn til effektivitet og ressursbesparelse kan ikke gå på bekostning av behovet for rettssikkerhet og mulighet for kontradiksjon.

Departementet legger til grunn at det ikke er hensiktsmessig med avgrensninger mot konkrete saksporteføljer, ettersom det kan være til hinder for nødvendig fleksibilitet. Vi kan ikke se at hensynet til fleksibilitet for hvilke saker som skal automatiseres er godt nok begrunnet. Vi i Jussbuss mener rettssikkerhet og forutberegnelighet for den enkelte må være de mest tungtveiende hensynene. Av den grunn bør det tydelig presiseres hvilke kriterier som avgjør om en sak skal sendes til maskinell behandling, og hvilke saksporteføljer som skal inngå i automatiseringen.

Vilkårene "forsvarlig" og "skjønnsmessige vurderinger"

Etter vår oppfatning fremgår det ikke klart hva Departementet mener med "skjønnsmessige vurderinger" og "forsvarlig". Meningsinnholdet av "skjønnsmessig" er nettopp svært skjønnsmessig og situasjonsbetenget. Vi mener forslaget mangler en tydelig redegjørelse for hvor grensen går for hva som regnes som skjønnsmessige kriterier i utlendingssaker. Når det gjelder bruken av "forsvarlig" mener vi det er avgjørende at hensyn til effektivitet og behov for ressursbesparelser ikke går på bekostning av rettssikkerhet og forutberegnelighet. Det er prinsipielt uheldig hvis det skal ligge til det ansvarlige saksbehandlingsorgan å fastsette hvilke saker som er "forsvarlig" å automatisere. En slik løsning kan medføre at budsjettsituasjoner hos forvaltningen blir tatt inn som relevant ved vurderingen. Det stiller vi oss sterkt kritiske til.

Automatiserte avgjørelser når det gjelder barn

Departementet har, på tross av anbefalingen fra personvernforordningens fortalepunkt 71, vurdert at det ikke foreligger et absolutt forbud mot automatiserte avgjørelser når det gjelder barn. Vi i Jussbuss mener Departementets forslag ikke har tatt nok hensyn til barns særlige vern mot automatiserte avgjørelser. Barnets beste må alltid vektlegges i saker som berører

barn, og en slik vurdering inneholder for mange individuelle og skjønnsmessige forhold til at de etter sin art egner seg for automatisering. Det er heller ikke begrunnet hvorfor barns saker er «kunstig å skille ut», og nødvendige å behandle automatisert, samlet med familien.

Til 4.2 Innhenting av personopplysninger fra andre offentlige myndigheter

Hensynet til personvern gjør innhenting av personopplysninger uten samtykke prinsipielt problematisk i utlendingssaker. Den utvidede informasjonsflyten representerer et myndighetsinngrep som ikke er veid tilstrekkelig opp mot rettighetene til den enkelte søker. Vi i Jussbuss savner at Departementet foretar en vurdering av hvordan de foreslåtte endringene vil gjøre inngrep i sentrale menneskeretter, som eksempelvis retten til respekt for privatliv etter EMK artikkel 8, og om inngrepene i så fall vil være egnede, nødvendige og proporsjonale.

Vi i Jussbuss mener forslagetets økte adgang til innhenting av personopplysninger er for vidtgående. Selv om endringene kan gjøre søknadsprosessen mindre tidkrevende for enkelte søkere, rettferdiggjør ikke et slikt hensyn de negative konsekvenser som forslaget medfører.

En økt opplysningsplikt for barnevernsmyndighetene reiser en rekke prinsipielle spørsmål som vi mener ikke er tilstrekkelig problematisert i høringsnotatet. Ved å pålegge barnevernet å gi slike opplysninger, skapes en uheldig dobbeltrolle for en etat som er avhengig av tillit hos brukerne. Dersom barnevernet får rollen som “angiver” overfor utlendingsmyndighetene, vil det kunne oppstille en høyere terskel for å kontakte barnevernet. Vi kan ikke se at de særlige hensynene som begrunner barnevernets taushetsplikt, er godt nok vurdert i høringsnotatet. Vi mener dagens gjeldende regelverk, hvor opplysninger kan innhentes etter et samtykke, bør gi en tilstrekkelig adgang til innhenting av personopplysninger.

Departementets forslag innebærer at utlendingsmyndighetene skal kunne innhente informasjon fra barnevernet nærmest uten begrensninger. Etter vår oppfatning er det ikke tilstrekkelig godtgjort at den utvidede opplysningsplikten vil være nødvendig. Som Departementet har påpekt i pkt. 3.1.1 andre avsnitt følger det av personvernsforordningen at bruk av personopplysninger som hovedregel skal være begrenset til det som er nødvendig for formålene de innhentes for. Etter vår vurdering har ikke Departementet i tilstrekkelig grad sett hen til hensynet bak dette utgangspunktet.

Den manglende avveiningen av utlendingsmyndighetenes behov for opplysninger, satt opp mot hensynene bak barnevernets taushetsplikt og hensynet til personvern og privatliv, gjør at vi i Jussbuss er svært kritiske til å innføre en slik utvidet opplysningsplikt for barnevernet overfor utlendingsmyndighetene.

Til 4.3 Viderebehandling av personopplysninger innad i utlendingsforvaltningen

Vi kan ikke se at det er godtgjort hvorfor det er nødvendig med en så vid hjemmel til viderebehandling av personopplysninger, og mener at departementets forslag går for langt i å bruke kontrollhensynet som begrunnelse for å innhente personopplysninger. Hva som ligger i “kontrollhensyn” kommer ikke tydelig nok frem i høringsnotatet. Det samme gjelder hva som skal til for at to saker har en tilstrekkelig forbindelse, slik at viderebehandling skal kunne skje. Vi mener at muligheten til viderebehandling av personopplysninger innad i utlendingsforvaltningen i alle fall bør begrenses til å bare gjelde i den enkelte søkers egne saker.

Til 5. Økonomiske og administrative konsekvenser

Vi ser positivt på at departementet i forslaget legger til grunn at automatisering kan føre til kortere saksbehandlingstid og redusert tidsbruk. Imidlertid kan det stride mot tilliten til saksbehandlingen i utlendingsforvaltningen at avslag på søknader av stor personlig betydning blir foretatt av en maskin alene. Vi kan ikke se at dette er problematisert av Departementet, og vi stiller spørsmål til om økt bruk av automatiserte avgjørelser kan føre til at flere ønsker å klage. Dersom automatisering blir vedtatt å gjelde også for avslag på søknader, mener vi at det burde inkluderes en vurdering av de økonomiske og administrative konsekvensene av økt klagemengde.

Jussbuss mener for øvrig at søknadsgebyret ved familieinnvandring må settes ned, og særlig dersom automatiserte avgjørelser blir tatt i bruk.

4. Oppsummering

Automatiserte avgjørelser bør avgrenses til bare å gjelde for positive vedtak. Alle automatisert avslag bør viderebehandles manuelt.

Det bør presiseres i forskrift hvilke saksporteføljer som kan underlegges automatisert behandling.

Ved innhenting av opplysninger uten samtykke bør det fremgå klart i hvilke typer saker opplysninger kan innhentes, og hvilke opplysninger som kan innhentes.

Vi mener forslaget om å utvide barnevernets opplysningsplikt bør forkastes i sin helhet.

Eventuelle spørsmål kan rettes til Jussbuss på telefon **22 84 29 00** hverdager mellom kl. 10.00 og 15.00.

Med vennlig hilsen
For Jussbuss

Julie Henriksen
Olivia Margrethe Lynch
Christina Ree Ytterbø
Ida Tengedal
Jakob Røen Mohus