



Justis- og beredskapsdepartementet

Oslo, 28. august 2019

Deres ref. 19/2782

HØRINGSUTTALELSE FRA RETTSPOLITISK FORENING – HØRING OM FORSLAG TIL ENDRINGER I STATSBORGERLOVEN OG STATSBORGERFORSKRIFTEN – BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER OG AUTOMATISERTE AVGJØRELSER.

1. Innledning

Vi viser til departementets høringsbrev av 28. juni 2019 vedrørende forslag til endringer i statsborgerloven og statsborgerforskriften, behandling av personopplysninger og automatiserte avgjørelser.

Rettspolitisk forening (Rpf) er en uavhengig forening bestående av jurister, studenter i juridiske fag og andre interesserte. Rettspolitisk forening arbeider blant annet for å forsvare rettsstatlige verdier og for å bedre den rettslige situasjonen for sosialt vanskeligstilte grupper. Vi ønsker med dette å uttale oss om de foreslåtte endringene i statsborgerloven og statsborgerforskriften.

2. Generelle kommentarer til forslaget

Rettspolitisk forening stiller seg positiv til innføring av hjemler til behandling av personopplysninger i saker etter statsborgerloven, slik at reglene som følger av personopplysningsloven og personvernforordningen overholdes.

Foreningen er derimot negativ til det fremlagte forslaget om adgang til automatiserte avgjørelser. Rettsikkerheten til den enkelte kan ikke under noen omstendigheter bli ofret på effektiviteten og teknologiens alter. På bakgrunn av den informasjon som foreløpig er fremlagt om de teknologiske løsningene som muliggjør automatiserte avgjørelser mener foreningen det inntil videre bare burde være mulig å fatte positive vedtak maskinelt. Alle avslag burde derimot behandles manuelt.

3. Kommentarer til de foreslåtte endringene

3.1 Vilkårene for automatiserte avgjørelser må lovfestes

Rettspolitisk forening mener at adgangen til å fatte automatiserte vedtak må lovfestes. Det er ikke tilstrekkelig med delegasjonshjemmel som gir departementet adgang til å bestemme nærmere retningslinjer i forskrift. Selv om forskriftsendringer vanligvis også sendes på høring, er det langt lettere for den til enhver tid sittende regjering å gjøre endringer i rettsgrunnlaget, sammenlignet med en lovendring.

Rettspolitisk forening mener at vedtak om innvilgelse eller avslag på søknad om statsborgerskap har så stor velferdsmessig betydning for den enkelte søker, at hensynene til

forutberegnelighet og Stortingets parlamentariske kontroll tilsier en bestemmelse i statsborgerloven som tydeliggjør vilkårene for bruk av slike avgjørelser. De siste års debatter har vist hvilken offentlig interesse som ligger i vedtak om statsborgerskap. I høringsnotatet understreker departementet dette ved å skrive at ”kontroll med erverv og tap av norsk statsborgerskap er av viktig allmenn interesse”. Rettspolitisk forening mener at nettopp dette begrunner at reglene ikke kan unntas Stortingets vurdering.

I høringsnotatet foreslås det en delegasjonshjemmel i statsborgerloven § 29a annet ledd. Rettspolitisk forening mener at en slik hjemmel ikke er tilstrekkelig. Dersom det skal vedtas vilkår om at det må være forsvarlig med automatisert avgjørelse i det enkelte tilfelle, og at avgjørelsen ikke inneholder ”skjønnsmessige vurderinger”, ser vi ikke hvorfor vilkårene ikke kan fastsettes i lovs form. Vilråene kan for eksempel gjøres til en del av foreslåtte § 29 a, eller som en egen § 29 c.

3.2 Automatiserte avgjørelser kun ved innvilgelser

For å ivareta rettssikkerheten til den enkelte, og for å ikke la eventuelle maskinelle feil gå utover søkere, mener Rettspolitisk forening at automatiserte avgjørelser kun burde bli benyttet ved innvilgelser. Selv om høringsnotatet hadde presisert nærmere hvilke maskinelle metoder og verktøy departementet foreslår at skal brukes, ville det vært vanskelig å mene noe konkret om behandlingen fortsatt ville ivaretatt rettssikkerheten i tilstrekkelig grad. Rettspolitisk forening mener derfor at det er viktig med sikkerhetsventiler, som sørger for at ikke ett eneste vedtak ender med feil konklusjon på grunn av maskinelle, ikke-menneskelige feil.

[Statistikk fra UDI¹](#) viser at hele 87 % av alle vedtak om statsborgerskap fra 2018 endte med innvilgelse. Med tanke på at svært få vedtak fattes maskinelt i dag, vil en slik ordning enkelt kunne gjøres innenfor dagens budsjettamme.

Vedtak om statsborgerskap har stor velferdsmessig betydning for den som søker. Regjeringen har flere ganger gjentatt at norsk statsborgerskap henger høyt. Dersom det virkelig er slik at norsk statsborgerskap skal verdsettes, må den norske stat også respektere hvilken betydning det har for den enkelte om hen får statsborgerskap eller ikke.

Det strider mot den alminnelige rettsfølelse om vedtak om avslag på søknad om statsborgerskap kan fattes uten at en menneskelig saksbehandler har vært involvert. Rettspolitisk forening mener derfor at alle avslag må gjennomgå av en saksbehandler i direktoratet.

3.3 Vilråene ”forsvarlig” og ”skjønnsmessige vurderinger”

Det er viktig og riktig at skjønnsmessige vurderinger skal gjøres manuelt, og at det ved slike vurderinger ikke skal være aktuelt med automatiserte avgjørelser. Rettspolitisk forening støtter derfor forslaget om en slik regulering, men mener at dette må reguleres i statsborgerloven fremfor forskriften.

Foreninga mener likevel at formuleringene i forslaget er uheldig. Det må i mye større grad konkretiseres hva som menes med ”forsvarlig” og ”skjønnsmessig”.

Ordet ”skjønn” er langt fra entydig i jussens språk. Mange vil først og fremst bruke ”skjønn” om de tilfeller hvor forvaltningen er gitt adgang til å selv bestemme hva slags vedtak de skal fatte. Slikt skjønn er vanlig å omtale som ”fritt skjønn”, ”fakultativt skjønn” eller ”diskresjonært

¹ <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/innvilgede-statsborgerskap-etter-opprinnelig-statsborgerskap-2018/>

skjønn". Det fremstår som klart at det ikke er slikt skjønn departementet har hatt for øyet når de ønsker å forskriftsfeste at "skjønnsmessige vurderinger" skal undergå manuell behandling.

All tolkning av ord og uttrykk krever skjønn. Særlig er dette tydelig der lovgiver har benyttet seg av rettslige standarder. Hva menes egentlig med "klarlagt" identitet, jf. statsborgerloven § 7 første ledd bokstav a? Hva ligger i begrepet "tungtveiende årsaker", som er nok til unntak fra krav om unntak fra gjennomført norskopplæring, jf. forskriften § 4-3 nummer 2?

Det er vanskelig å sette en grense for hva som kan regnes for å være en "skjønnsmessig vurdering". I sin bok *Rettsfilosofi* går Svein Eng langt i å påstå at alle rettslige vurderinger egentlig er avveininger, og at selv det mest konkrete vilkår også kan være skjønnsmessig.

At alle ord og uttrykk kan innebære et visst skjønn må likevel ikke stå i veien for lovgivers adgang til å bruke alminnelig norsk språkbruk når det fastsettes normer i form av lov og forskrift. Synsvinkelen burde likevel fungere som en rettesnor når særlig skjønnspregede uttrykk skal lovfestes, kanskje særlig når selve ordet "skjønnsmessig" foreslått inntatt i en lovtekst.

En lovfesting av at "skjønnsmessige vurderinger" skal gjøres manuelt kan dermed føre til vilkårlighet. Det vil langt på vei bli opp til myndighetshaver selv å definere hva som til enhver tid forstås som "skjønnsmessig" eller ikke, noe som er uheldig.

På denne bakgrunn mener Rettspolitisk forening det ikke er gjort en hensiktsmessig konkretisering av hvilke vurderinger departementet mener er skjønnsmessige nok til at vedtak kan fattes uten personell involvering. Det må i alle fall inntas i forskriften at for eksempel vurderingen av "tungtveiende årsaker" i forskriften § 4-3 nummer 2 alltid må gjøres manuelt.

Det nevnes avslutningsvis at rettsikkerheten til den enkelte kan ivaretas ved at alle avslag skal underlegges manuell behandling, som nevnt ovenfor. Ved en slik løsning vil man enkelt unngå den beskrevne problematikken knyttet til forståelsen av hva som til enhver tid er "skjønnsmessig".

3.4 Ikke automatiserte avgjørelser i klageomgangen

Rettspolitisk forening er enige i at det ikke under noen omstendigheter skal være adgang til automatisert behandling i klageomgangen. Vi mener at den foreslåtte passusen i statsborgerforskriften § 13A-4 annet ledd burde lovfestes, og inntas i statsborgerloven.

3.5 Jevnlige manuelle kontroller

I høringsnotatet skriver departementet at de ønsker å "sikre at positive vedtak som ikke blir påklaget er basert på riktig grunnlag" ved å gjennomføre jevnlike manuelle kontroller.

Rettspolitisk forening tar det som en selvfølge at slike manuelle kontroller også må gjelde på vedtak som ender med avslag, og som ikke blir påklaget, dersom det i det hele tatt vedtas adgang til å fatte automatiserte vedtak i saker som ender med avslag.

3.6 Avgjørelser som gjelder barn

Rettspolitisk forening mener at personvernforordningen artikkel 71 klart gir uttrykk for at behandling av barns personopplysninger krever høyere grad av varsomhet, og at begrunnelsen burde medføre at alle vedtak som omhandler barn behandles manuelt.

3.7 Maskinelle feil kan ikke legges søkeren til last

Det kan ikke under noen omstendigheter legges søkeren til last dersom maskinelle feil har sørget for at søkeren urettmessig har fått innvilget norsk statsborgerskap. En slik feil kan aldri føre til tilbakekall av statsborgerskapet til vedkommende søker. Dersom departementet velger å benytte seg av automatiserte avgjørelser må de selv bære risikoen for at slik behandling kan føre til feilaktige avgjørelser til søkerens gunst.

Eventuelle spørsmål kan rettes til styret i Rettspolitisk forening på e-post til styret2@rpf.no.

Med vennlig hilsen
For Rettspolitisk forening

Erik Rustad Markussen