

Kommunal- og distriktsdepartementet
Kun sendt digitalt via regjeringen.no

Deres referanse: 24/2718
Vår referanse: 2024/228
Dato: 10.01.2025
Publikasjonsnr.: NIM-H-2025-002

NIMs høringsuttalelse – forslag til endringer i bostøtteloven

1. Innledning

Vi viser til Kommunal- og distriktsdepartementets høring om forslag til endringer i bostøtteloven om behandling av personopplysninger og automatiserte avgjørelser. Forslaget har høringsfrist 10. januar 2025.

I høringsnotatet vises det til Husbankens samfunnsoppdrag om å medvirke til at vanskeligstilte kan skaffe seg og beholde en egnet bolig.¹ I høringsnotatet foreslås tre nye hjemler for Husbankens behandling av personopplysninger.

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) vurderer høringsnotater i lys av de rettslige rammene og føringene som følger av statens menneskerettslige forpliktelser etter Grunnloven, Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) og andre internasjonale konvensjon. NIM har valgt ut enkelte temaer i forslaget som enten reiser særlige menneskerettslige spørsmål, eller hvor NIM kan bidra med innspill.

Reglene om som foreslås har en side til den enkeltes rett til privatliv etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8, og for barns vedkommende særlig FNs barnekonvensjon artikkel 16. Myndighetenes eventuelle inngripen i retten til privatliv må (i) ha tilstrekkelig hjemmel, (ii) ivareta et legitimt formål og (iii) være nødvendig og forholdsmessig sett hen til formålet.²

I høringsnotatet gis Husbanken hjemmel for automatisert behandling av personopplysninger. Slik teknologi utfordrer ikke bare personvernet, men også diskrimineringsvernet.³ I høringsnotatet redegjøres det for myndighetenes

¹ I FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) artikkel 11 er retten til bolig anerkjent som en menneskerettighet. Retten til bolig følger også av Den reviderte europeiske sosialpakten (Sosialpakten) artikkel 31. Da høringsnotatet særlig gjelder behandling av opplysninger for å realisere folks adgang til å skaffe seg og beholde egnet bolig, redegjøres ikke nærmere for disse rettighetene.

² Se bl.a. EMK artikkel 8 nr. 2. Tilsvarende krav gjelder også etter Grunnloven § 102, jf. HR-2024-986-A avsn. 32 med videre henvisninger.

³ Problemstillingen omtales i FN barnekomite sin generelle kommentar CRC/C/GC/25 fra 2021 om barns rettigheter relatert til det digitale miljøet, kap. III pkt. A avsn. 10, se nærmere om denne nedenfor. Etter omstendighetene kan også andre rettigheter berøres av ny teknologi, slik som ytringsfriheten, se nærmere i NOU 2022: 9 - En åpen og opplyst offentlig samtale.

forpliktelser etter GDPR. De menneskerettslige forpliktelsene nevnt over vises det til helt kort med en henvisning til personopplysningslovens forarbeider.⁴ Som departementet skriver kan EMK og Grunnloven etter omstendighetene stille strengere krav til det supplerende rettsgrunnlaget enn personvernforordningens artikkel 6 nr. 3, og hvorvidt det supplerende rettsgrunnlaget er tilstrekkelig for en gitt behandling, kan ikke besvares generelt, men må vurderes konkret. Etter NIMs syn bør tiltak eller lovgivning som de som her er på høring utredes med henblikk på menneskerettslige implikasjoner. Det gjelder både personvernkonsekvenser, men også konsekvenser for andre menneskerettigheter. NIM savner derfor en nærmere vurdering av hvordan tiltakene står seg opp mot menneskerettighetene. På enkelte punkter er det også noe uklart for oss hvordan forslaget forholder seg til eksisterende regelverk. Vi utdyper noen punkter til vurdering i det følgende.

2. Til § 8 om behandling av personopplysninger

2.1 Innledning

I utkastet til § 8 gis hjemmel for Husbanken og i noen tilfeller kommunens behandling av personopplysninger. I bestemmelsens første ledd gis hjemmel for intern innhenting og behandling av personopplysninger for å gjøre oppgaver etter bostøtteleven. Bestemmelsens andre ledd gir Husbanken og kommunene hjemmel til å pålegge andre å gi opplysninger uten hinder av taushetsplikt for å kontrollere om vilkårene er oppfylt. I bestemmelsens tredje ledd gis Husbanken hjemmel for automatisert behandling av (også sensitive) personopplysninger. I fjerde ledd gis departementet en forskriftshjemmel for å regulere Husbankens behandling av personopplysninger nærmere.

Når det gjelder hvilke opplysninger som har forbindelse til en enkeltpersons privatliv, har EMD generelt fastslått at begrepet «privatliv» er et bredt begrep uten noen uttømmende definisjon.⁵ Videre er myndighetenes lagring av data som har forbindelse til enkeltpersoners privatliv, samt myndighetenes frigivelse av slike opplysninger, omfattet av vernet etter EMK artikkel 8.⁶ Selv om taushetsbelagte opplysninger kan variere i sensitivitet og omfang, ligger det i slike opplysningers natur at de kan ha en side til privatlivet.⁷ I høringsnotatet omtales både alminnelige og sensitive personopplysninger. Slik NIM leser høringsnotatet, vil det uansett være tale om ganske omfattende behandling av personopplysninger om søkere av

⁴ Høringsnotatets pkt. 2.2. på s. 6.

⁵ Se *Giuliano Germano mot Italia* (10794/12) fra 06.11.23 avsn. 73 og *Breyer mot Tyskland* (50001/12) avsn. 73 flg.

⁶ Se f.eks. *Leander v. Sverige* (9248/81) avsn. 48, *Amann mot Sveits* (27798/95) avsn. 65 flg. og *Breyer* avsn. 81.

⁷ Se for eksempel. *M.S mot Sverige* (74/1996/693/885) avsn. 35 der EMD la vekt på at sensitive helseopplysninger som forble konfidensielle ved utlevering likevel ble utlevert til et annet offentlig organ og utlevert til et annet formål enn det først ble innhentet for, og at det da forelå et inngrep.

bostøtte og deres familiemedlemmer og til ulike formål. Hvis behandlingen utgjør et inngrep, vil neste spørsmål være om vilkårene for inngrep i menneskerettighetene er oppfylt. Ved tvil om det foreligger et inngrep kan det uansett være hensiktsmessig å forutsette at det er det, for å foreta en vurdering av om inngrepsvilkårene, herunder kravet til hjemmel i lov og forholdsmessighet, er oppfylt.

Hvilke krav som oppstilles for hjemmelens klarhet avhenger av hvor sensitive opplysninger det er tale om å dele eller hente inn og hvilke rettssikkerhetsgarantier som er oppstilt for behandlingen. I lovkravet ligger det for det første et krav om at myndighetene må kunne vise til et nasjonalt rettsgrunnlag for sin myndighetsutøvelse. Reglene som hjemler et inngrep må være så tilgjengelige og så presise som forholdene tillater.⁸ Lovkravet hviler på hensynet til at slike inngrep skal være mulig å forutberegne i en grad som er rimelig ut fra forholdene, slik at individet kan innrette seg etter regelverket og kontrollere at myndighetene ikke går ut over sine fullmakter. Det er nær sammenheng med vurderingen av om inngrepet er forholdsmessig og kravene til lovgrunnlagets kvalitet, herunder prosessuelle rettssikkerhetsgarantier.⁹

2.2 Kommentarer til § 8 første, tredje og fjerde ledd

Utkastet til ny § 8 første ledd presiserer at det kan behandles opplysninger, herunder sensitive personopplysninger, for å gjøre oppgaver etter loven. Det er også en egen regulering av adgangen til å hente inn og behandle nødvendige opplysninger om andre husholdningsmedlemmer. Departementet skriver at § 8 nytt første ledd gis av hensyn til forutberegnelighet og for å ivareta de registrertes rettssikkerhet.¹⁰ Det er viktig at det presiseres hva slags opplysninger som er nødvendig å behandle for å ivareta et legitimt formål. Etter NIMs syn bør det vurderes om det eksplisitt bør fremgå av reguleringen hvilke opplysninger som kan behandles om husholdningsmedlemmene. Slik NIM forstår departementet kan bestemmelsen også hjemle behandling av sensitive opplysninger om husholdningsmedlemmene, slik som at de er inne til soning eller har status som ung ufør.¹¹

⁸ HR-2021-2275-A avsn. 59 med videre henvisninger. Om innholdet i lovkravet etter EMK se storkammeravgjørelsen *Big brother watch mfl. mot Storbritannia* (58170/13, 62322/14 og 24960/15) avsn. 332 med videre henvisninger.

⁹ *Avilkina mfl. v. Russland* (1585/09) avsn. 37 med videre henvisning til *S. og Marper mot Storbritannia* (30562/04 og 30566/04) avsn. 99. Se også *Podachasov mot Russland* (33696/19) avsn. 62 der EMD med henvisning til sin tidligere praksis uttaler: «The protection of personal data is of fundamental importance to a person's enjoyment of his or her right to respect for private and family life, as guaranteed by Article 8 of the Convention. The domestic law must afford appropriate safeguards to prevent any such use of personal data as may be inconsistent with the guarantees of this Article. The need for such safeguards is all the greater where the protection of personal data undergoing automatic processing is concerned, not least when such data are used for police purposes.»

¹⁰ Se høringsnotatet pkt. 3.2.1 på s. 9.

¹¹ Se høringsnotatets pkt. 2.3 på s. 6 og pkt. 3.3.2 på s. 11.

Slik NIM leser utkastet til ny § 8 tredje ledd gir den en vidtrekkende adgang til å behandle personopplysninger (herunder sensitive opplysninger som nevnt i GDPR artikkel 9 og 10) basert på automatisert behandling.¹² Departementet skriver at «per i dag er ikke opplysninger etter art. 10 en del av den automatiserte behandlingen. Departementet foreslår likevel at dette inntas i bestemmelsen, for å åpne opp for at dette i nær fremtid kan automatiseres.»¹³ I forbindelse med vedtak er det ifølge departementet i noen få tilfeller nødvendig å avklare om en søker soner en kort eller lang dom.¹⁴ Det er ikke oppgitt hvor mange saker det er tale om hvor det kan være relevant å behandle opplysninger om straffedommer og lovovertrедelser. Begrunnelsen for behovet for automatisert behandling synes å være behovet for likebehandling og effektivisering.¹⁵ Dersom det er slik at det kun er tale om noen få saker, mener NIM det bør begrunnes nærmere hvorfor slike sensitive opplysninger skal behandles ved automatisert behandling.

Opplysningene skal riktignok være i samsvar med vern av personopplysninger, og ikke bygge på skjønnsmessige vilkår med mindre avgjørelsen er utvilsom, jf. utkastet til § 8 tredje ledd. Dette er imidlertid ganske vage kriterier for begrensning av myndighetenes kompetanse. Det gjelder etter NIMs syn selv om vedkommende har rett til manuell overprøving av avgjørelsen, jf. tredje ledd siste punktum.

Hjemmelen synes inspirert av NAV-loven § 4a.¹⁶ NAV fremholdt i forbindelse med høringen av NAV-lovens § 4a at det kan være vanskelig å forstå vilkåret «med mindre avgjørelsen er utvilsom» og hva begrepet «utvilsom» vil innebære i praksis.¹⁷ NIM er enig i dette. Riktignok fremholdt arbeids- og sosialdepartementet den gang at «dersom en avgjørelse består av flere skjønnsmessige vurderinger, må hver enkelt vurdering være utvilsom, for at helautomatisert behandling skal tillates».¹⁸ Noen tilsvarende formulering finnes ikke i saken som her er på høring. Det heter riktignok i dette høringsnotatet at departementet ønsker «å ta inn et tilleggskrav om at den helautomatiserte avgjørelsen ikke kan bygge på skjønnsmessige vilkår, med mindre avgjørelsen er utvilsom» og at «[d]ette gjøres for å sikre at skjønnsmessige vilkår som ikke lar seg operasjonalisere, ikke underlegges helautomatisering, selv om den

¹² Se høringsnotatets pkt. 3.3.4 s. 13 der det bl.a. heter «De registrerte vil utgjøre et ikke-ubetydelig antall individer, og opplysningene Husbanken kan samle inn i medhold av lovforslaget, vil kunne inneholde et bredt spekter av informasjon, herunder om sensitive sosiale og helsemessige forhold.»

¹³ Se høringsnotatets pkt. 4.3 på s. 14.

¹⁴ Se høringsnotatet pkt. 3.4 på s. 6.

¹⁵ Høringsnotatets pkt. 4.2.

¹⁶ Høringsnotatet s. 4.

¹⁷ Se Prop. 135 L (2019–2020) pkt. 6.3.2.

¹⁸ *Ibid.* pkt. 6.3.3.

teknologiske utviklingen skulle komme så langt at det ville vært "forsvarlig".»¹⁹ NIM reiser likevel spørsmål ved om dette er tilstrekkelig for å sørge for at hjemmelen ikke gir en for vid adgang til behandling av opplysningene.

Man kan også innvende at kriterier som «utvilsom» og «forsvarlig» henviser til et skjønn, som i seg selv vanskelig kan automatiseres. Man kan vurdere om en automatisert saksbehandling er forsvarlig, men det er for NIM uklart hvordan et automatisert system skal fange opp om en konkret enkeltavgjørelse («avgjerda») er utvilsom.

Departementet kan gi nærmere begrensninger for behandlingen i forskrifts form, jf. utkastet fjerde ledd. Departementet gis altså en vid hjemmel å fastsette de nærmere garantiene for myndighetenes behandling av opplysningene.

2.3 Særlig om automatisert behandling av opplysninger om barn

Departementet drøfter hvorvidt det vil være adgang til å behandle personopplysninger om barn med automatisert behandling.²⁰ Departementet konkluderer med at det er en adgang til det.

NIM nevner i denne sammenheng at barn har en særlig rett til vern av sitt privatliv etter FNs konvensjon om barnets rettigheter (barnekonvensjonen) artikkel 16. Plikten til å vektlegge barnets beste som et grunnleggende hensyn følger av artikkel 3 i barnekonvensjonen og av Grunnloven § 104 andre ledd. Staten skal garantere at barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, har rett til fritt å gi uttrykk for disse synspunkter i alle forhold som vedrører barnet, jf. barnekonvensjonen artikkel 12.

Barnekomiteen har understreket at sistnevnte rettighet må forstås som vidtgående, og at barnet må bli hørt hvis en sak omhandler det.²¹ Ved praktiseringen av barns rett til å bli hørt, skal staten imidlertid også ivareta hensynet til barnets beste og vurdere potensielle skadevirkninger for barnet ved å bli hørt.²² NIM nevner for øvrig at FNs barnekomite i sin generelle kommentar om barns rettigheter relatert til det digitale miljøet påpeker at automatisk databehandling har blitt vanlig, men at slike praksiser kan føre til vilkårlig eller ulovlig innblanding i barns rett til; de kan få

¹⁹ Se høringsnotatet pkt. 4.3. på s. 15.

²⁰ Se høringsnotatet pkt. 2.5.1 på s. 7-8 og pkt. 4.3. på s. 15.

²¹ Se FN barnekomite sin generelle kommentar CRC/C/GC/12 nr. 12 (2019) om barns rett til å bli hørt avsn. 26.

²² *Ibid.* avsn. 21 flg. Se også HR-2019-2301-A avsn. 77-86. I avsn. 86 skriver Høyesterett med henvisning til den overnevnte kommentaren fra Barnekomiteen og Generell kommentar nr. 14 (2013) CRC/C/GC/14 om barnets beste avsn. 43 at «De uttalelsene fra Barnekomitéen som jeg her har vist til, viser at retten til å bli hørt i normaltillfellene skal være unntaksfri, men likevel slik at barnet ikke skal høres oftere enn nødvendig, og at konvensjonen skal forstås som et hele».

negative konsekvenser for barn, og kan fortsette å påvirke dem senere i livet.²³ Komiteen skriver videre at innblanding i barnets privatliv er kun tillatt dersom dette verken er vilkårlig eller ulovlig og at slik innblanding derfor må være fastsatt ved lov, ha som siktemål å tjene et legitimt formål, overholde prinsippet om dataminimering og være utformet ut fra hensynet til barnets beste.²⁴ Komiteen nevner også at diskriminering kan oppstå når automatiserte prosesser som fører til beslutningstaking basert på upartisk og urettmessig innhentede data om et barn.²⁵

Generelle kommentarer er ikke rettslig bindende, men de kan likevel ha en viss rettskildemessig vekt.²⁶ Høyesterett har fastslått at vekten av de generelle kommentarene beror på hvor godt de er forankret i konvensjonsteksten og at et annet sentralt moment er om det dreier seg om tolkningsuttalelser, eller om uttalelsen mer må ses som en tilråding om best mulig praksis på konvensjonens område.²⁷

Barnekomiteens uttalelser om automatisert behandling synes å kunne forstås som en henvisning til barns generelle rettigheter til vern mot diskriminering, rett til privatliv og rett til at deres beste blir lagt vekt på som et grunnleggende hensyn. Det er altså tale om en tolkningsuttalelse om barns rettigheter i møte med automatisert behandling. Komiteen kommer også med anbefalinger om hvordan partene kan gjøre dette, f.eks. gjennom strenge sikkerhetsforanstaltninger, åpenhet og gjennomsiktighet, uavhengig tilsyn og tilgang til rettsmidler.²⁸

I sin begrunnelse for adgangen til å behandle opplysninger om barn viser departementet til at sakene primært er basert på objektive kriterier og uten skjønnsmessige vurderinger. NIM viser i denne sammenheng til merknadene over i denne høringsuttalelsens punkt 2.2. Det fremgår for øvrig at det brukes opplysninger fra folkeregisteret om barn. Det er uklart for oss om skjermet adresse vil være blant opplysningene som vil bli behandlet.²⁹ Etter NIMs syn bør det tydeliggjøres hvilke

²³ Se FN barnekomite sin generelle kommentar CRC/C/GC/25 kap. VI, pkt. E avsn. 68 flg.

²⁴ *Ibid.* særlig avsn. 69.

²⁵ *Ibid.* kap. III pkt. A avsn. 10.

²⁶ Se forarbeidene til menneskerettsloven (NOU 1993:18 pkt. 6.4 og Ot. prp. nr. 3 (1998-1999) pkt. 12 på s. 68-71 og Ot.prp. nr. 93 (2008-2009) pkt. 6.4.) om vekten av uttalelser fra FN-komiteene. Se også Rt-2008-1764 avsn. 81 om konvensjonstolkning foretatt av FNs menneskerettskomité, eventuelt vekt etter en mer sammensatt og konkret vurdering, jf. Rt-2015-1388 avsn. 151 flg. med ytterligere henvisninger.

²⁷ HR-2018-2096-A avsn. 14. med videre henvisninger til bl.a. HR-2015-1524-P avsn. 151 følgende. Uttalelsene knytter seg direkte til generelle kommentarer fra Barnekomiteen. Høyesterett har gjentatt disse utgangspunktene, i en sak om CRPD, uten at retten gikk nærmere inn på vekten av uttalelsene fra CRRD-komiteen i den saken, se HR-2016-2591-A avsn. 57-58.

²⁸ Se FN barnekomite sin generelle kommentar CRC/C/GC/25 kap. VI, pkt. E. bl.a. avsn. 70.

²⁹ Det nevnes i høringsnotatets pkt. 1, men ikke i punktet om barn eller departementets vurderinger.

opplysninger som skal kunne behandles om barn og hvordan dette står seg opp mot barns rettigheter etter blant annet barnekonvensjonen.

3. Til § 8 d om behandling av personopplysninger for forskning, statistikk og analyser

I høringsnotatet gis en beskrivelse av Husbankens behov for å behandle opplysninger som er hentet inn til behandling av søknader til forskning. Det er blant annet for at Husbanken skal kunne ivareta sitt forvaltningsansvar og sin nasjonale kunnskapsrolle. Opplysningene vil være begrenset til opplysninger hentet inn og behandlet etter bostøtteloven.³⁰

Slik NIM forstår det vil dette kunne omfatte ganske sensitive opplysninger om både søker, men også dennes familiemedlemmer.³¹ Departementet nevner bl.a. at det kan være opplysninger om at noen i husstanden på søknadstidspunktet mottar uføretrygd eller at boligen er spesielt tilpasset. Forslaget til ny § 8 d vil derimot ikke omfatte personopplysninger om straffedommer og lovovertridelser. NIM er positiv til at det presiseres hva slags kategorier som kan behandles til forskningsformål.

I høringsnotatet nevnes hvilke opplysninger som typisk vil omfattes.³² Vi merker oss at departementet skriver at Husbanken behandler opplysninger om status for skjermet adresse etter beskyttelsesinstruksen. Også her er det uklart for oss om dette også er opplysninger som skal behandles etter § 8 d. Videre er det uklart for oss hvordan hjemmelen forholder seg til eksisterende regelverk. For eksempel gir nåværende § 8a hjemmel til masseinnhenting av opplysninger til kontrollformål, og hvor departementet har fullmakt til å gi nærmere regler om innhenting av andre opplysninger såfremt det «ikkje fører til vesentlege personvernkrinkingar». Vi reiser spørsmål om dette vil innebære at departementet kan bestemme at slike opplysninger også skal kunne viderebehandles til forskningsformål.

Husbanken gis en utstrakt hjemmel til lagring av opplysninger innhentet i medhold av loven til bruk i forskning etter § 8 d første ledd. Riktignok presiseres det at opplysningene skal behandles i tråd med GDPR art. 89 nr. 1, som bl.a. henviser til dataminimeringsprinsippet. Men når det ikke redegjøres for hvor lenge man kan ha

³⁰ Høringsnotatet pkt. 3.3.2 på s. 11.

³¹ Se også høringsnotatet pkt.3.3.2 s. 11-12. Se tidligere i høringsuttalelsen om behandling av sensitive personopplysninger.

³² Se høringsnotatet s. 11 der det uttales at «Forslaget til ny § 8 d første ledd vil typisk omfatte opplysninger om økonomiske forhold som inntekt, formue og gjeld, samt opplysninger om boforhold, slik som adresse og husstandstilhørighet. Opplysningene kan også omhandle mer sensitive sosiale og helsemessige forhold, slik som sivilstatus eller at medlemmer av husstanden på søknadstidspunktet mottar uføretrygd».

behov for å lagre opplysningene, blir fullmakten som gis til Husbanken til å bestemme nødvendig lagringstid ganske utstrakt.

I ny § 8 d andre ledd gis departementet en adgang til å gi forskrift om bl.a. utlevering, av opplysninger fra den statlige bostøtten og andre kilder. Utlevering til forskningsformål skal fortsatt reguleres av forvaltningsloven § 13 d, men ny § 8d andre ledd gir hjemmel for å gi nærmere betingelser for utlevering av personopplysninger fra Husbanken til forskningsformål. Bestemmelsen er ikke ment å gi hjemmel til å innhente opplysninger, «men at dette i forskrift må knyttes til bestemte formål og behandlinger».³³ For ordens skyld nevnes at slike hjemler må oppfylle krav om formåls- og forholdsmessighet etter menneskerettighetene der slik behandling vil innebære et inngrep i en vernet rettighet.

4. Til § 8 e om behandling av personopplysninger for test, drift eller utvikling

Departementet diskuterer behovet for en hjemmel for test, drift og utvikling av systemet. I noen tilfeller vil feil kunne oppdages og gjenskapes i et testmiljø uten produksjonsdata som ikke gjør det nødvendig å behandle personopplysninger. Det skal presiseres i lovteksten at behandling bare kan skje når det er nødvendig på grunn av de overnevnte formålene, og at det skal presiseres at personopplysninger kun skal benyttes til disse formålene der formålene ikke kan oppnås ved å bruke anonyme eller fiktive opplysninger.³⁴ NIM er positiv til at sistnevnte presiseres. Samtidig kan vi ikke se at det kommer frem i lovteksten. Der synes forutsetningen om dataminimering «snudd på hodet» og det heter at personopplysningene kan behandles når det er nødvendig for å teste, drifte eller utvikle IT-systemene til Husbanken bare «dersom det er umogleg eller uforholdsmessig vanskeleg å oppnå føremålet ved å bruke anonyme eller fiktive opplysningar».

Vennlig hilsen

for Norges institusjon for menneskerettigheter

Gro Nystuen
Assisterende direktør

Vilde Jalleni Tennfjord
Rådgiver

³³ Pkt. 3.3.2 på s. 12.

³⁴ Se høringsnotatets pkt. 3.3.3 på s. 12-13 og 3.3.4 på s. 13.

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.