

Koblingsfare ved innsyn i sammenstilling av opplysninger fra asylsøknader

5.7.2022 (2022/1089)

Saken gjaldt et krav om innsyn i en sammenstilling av opplysninger om søknader om beskyttelse (asyl).

Utlendingsdirektoratet (UDI) avslo kravet under henvisning til taushetsplikten om personlige forhold. UDI mente at innsyn i en slik sammenstilling ville kunne føre til at individuelle asylsøkere ble identifisert. Justis- og beredskapsdepartementet opprettholdt UDIs avslag.

Ombudet kom til at departementet ikke har gitt en tilstrekkelig begrunnelse for hvordan innsyn i en slik sammenstilling kan røpe taushetsbelagte opplysninger. Ut fra den redegjørelsen departementet har gitt, er det vanskelig å se at opplysningene i sammenstillingen kan kobles sammen med opplysninger som er kjent andre steder, og på den måten røpe den taushetsbelagte opplysningen at en person har søkt om beskyttelse.

Ombudet ba departementet vurdere saken på nytt.

Sakens bakgrunn

A (heretter «klageren») ba Utlendingsdirektoratet (UDI) om innsyn i en sammenstilling av opplysninger om søknader om beskyttelse (asyl), jf. offentleglova (offl.) § 9. Nærmere bestemt ba han om å få oversendt excel-uttrekk som viste statsborgerskap, prosedyre ved søknad, dato for når saken ble mottatt, dato for når første vedtak ble fattet, vedtakshjemmelen og vedtakstypen for innkomne asylsøknader i perioden 1. august 2018 til 5. september 2018.

UDI avslo kravet. UDI viste til at opplysningene i en slik oversikt «alene eller sammen med andre opplysninger [kunne] identifisere personer som har søkt asyl», og at slike opplysninger er

taushetsbelagte, jf. offl. § 13, jf. forvaltningsloven (fvl.) § 13 første ledd nr. 1. UDI mente imidlertid at opplysningene kunne gis ut på en annen måte enn det klageren hadde bedt om, uten at det var fare for å identifisere individer. De ga derfor innsyn i en oversikt som viste antall innkomne asylsøknader i den aktuelle perioden, fordelt på henholdsvis når saken ble mottatt, statsborgerskap og prosedyre ved søknad, samt en tabell som viste søknadene sortert etter når første vedtak ble truffet, vedtakshjemmelen og vedtakstypen. Opplysningene var skilt fra hverandre, slik at de ikke kunne kobles til den enkelte asylsøknad.

Klageren påklaget avgjørelsen til Justis- og beredskapsdepartementet. Under saksforberedelsen av klagesaken, skrev direktoratet at det særlig var «kombinasjonen av søknadsdato og vedtaksutfall sammen» som medførte en fare for å identifisere individuelle asylsøkere.

Departementet stadfestet UDIs avslag. Departementet la til grunn at opplysninger om at en person har søkt asyl, i de fleste tilfeller er å anse som sensitiv informasjon om personlige forhold, som dermed er underlagt taushetsplikt. Departementet var videre enig med direktoratet i at «kombinasjonen av de ulike opplysningene [kunne] føre til at enkeltpersoner [ble] identifisert som asylsøkere».

Klageren brakte deretter departementets avgjørelse inn for ombudet. Klageren var i hovedsak uenig i at en slik sammenstilling ville kunne føre til at enkeltpersoner ble identifisert, «med mindre enkeltpersoner selv identifiserer hvilken dato de har søkt om beskyttelse i Norge». Han viste videre til at han tidligere hadde fått innsyn i lignende sammenstillinger fra Utlendingsnemnda (UNE), og mente derfor at ulike deler av utlendingsforvaltningen tolket regelverket ulikt.

Våre undersøkelser

Vi besluttet å undersøke saken. I et brev til departementet ba vi om en nærmere begrunnelse for hvorfor en sammenstilling av de aktuelle opplysningene ville kunne føre til at enkeltpersoner ble identifisert som asylsøkere. Vi spurte om departementet var enig med UDI i at det særlig var kombinasjonen av søknadsdato og vedtaksutfall som medførte fare for at asylsøkerne ble identifisert. Videre spurte vi om departementet mente at de ulike opplysningene det var snakk om i seg selv var tilstrekkelige til at man kunne si at en enkeltperson var «identifisert» i lovens forstand, eller om det eventuelt var fare for at opplysningene ville kunne kobles til offentlig tilgjengelig informasjon om navngitte asylsøkere.

Vi spurte også om departementet hadde vurdert om de aktuelle opplysningene allerede måtte anses som «alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder», slik at taushetsplikten uansett ikke gjaldt, jf. fvl. § 13 a nr. 3. I tillegg spurte vi om departementet hadde vurdert konkret om en fare for kobling til offentlig tilgjengelig informasjon gjorde seg gjeldende for de enkelte asylsøknadene opplysningene knyttet seg til.

Til sist spurte vi om departementet var enig med klageren i at UDI og UNE hadde tolket innsynsreglene ulikt, og om det eventuelt var UDI eller UNEs håndtering som var i tråd med loven.

Departementet fastholdt i sitt svar at innsyn i en slik sammenstilling klageren hadde bedt om ville kunne føre til at enkeltpersoner ble identifisert som asylsøkere. Departementet viste i den sammenheng til en utdypende begrunnelse UDI hadde gitt i forbindelse med ombudets undersøkelse. UDI skrev der at de etterspurte opplysningene var «såpass mange og såpass detaljerte at det ikke skal så mye til for at personene blir identifisert». Videre var de kjent med at klageren – gjennom sitt arbeid i en interesseorganisasjon for asylsøkere – «besitter ... en god del informasjon, som sammenholdt med de etterspurte opplysningene vil kunne identifisere enkeltpersonene». UDI viste til at klageren i mange år hadde bedt om forskjellige sammenstillinger av opplysninger om asylsaker fra dem. UDI mente imidlertid at de etterspurte opplysningene isolert sett ikke ville være tilstrekkelige for å identifisere enkeltpersoner, uten tilleggsopplysninger. UDI ga videre uttrykk for at dersom man sammenstiller data på ulike variabler på individnivå, vil dette gi mulighet til identifisering og trekke konklusjon om utfall av individuelle asylsaker, basert på kunnskap om søknadsdato, som man ikke får dersom de samme variablene blir presentert hver for seg.

Departementet sluttet seg til denne vurderingen, og uttalte at man «[i] dette konkrete tilfelle ... [måtte ta] hensyn til nettopp det faktum at det allerede er gitt omfattende opplysninger knyttet til asylsaker». Departementet mente på den annen side at det var lite sannsynlig at de aktuelle opplysningene kunne kobles til offentlig tilgjengelig informasjon om navngitte asylsøkere, ettersom det «ikke gis opplysninger på et så detaljert nivå i UDIs offentlige statistikk».

Når det gjaldt spørsmålet om UDI og UNE hadde tolket regelverket ulikt, viste departementet til en uttalelse fra UNE som departementet hadde innhentet i forbindelse med saken. UNE uttalte der at deres og UDIs saker og virkeligheter nok ikke kunne sammenlignes direkte. At UNE hadde valgt å gi innsyn i litt andre opplysninger enn UDI, kunne «ikke tas til inntekt for en ulik forståelse av innsynsreglene eller regler om taushetsplikt».

Klageren fikk deretter anledning til å kommentere departementets svar. Klageren anførte hovedsakelig at det ikke kunne være relevant for saken hvilken rolle han hadde i organisasjonen han jobbet for, og hvilke eventuelle kontakter han måtte ha i forbindelse med dette.

Sivilombudets syn på saken

1. Rettslige utgangspunkter

Utgangspunktet etter offl. § 3 er at alle kan kreve innsyn i saksdokumenter, journaler eller lignende register for organet. Videre kan alle kreve innsyn i en sammenstilling av opplysninger fra forvaltningsorganets databaser, forutsatt at dette kan gjøres med enkle fremgangsmåter, jf. § 9. Unntak fra innsynsretten krever hjemmel i lov eller forskrift gitt med hjemmel i lov. Slik hjemmel finnes blant annet i offl. § 13 første ledd, hvor det fremgår at opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt, skal unntas. Det følger videre av fvl. § 13 første ledd nr. 1 at opplysninger om noens «personlige forhold» er omfattet av taushetsplikten.

Etter fvl. § 13 a nr. 2 er taushetsplikten likevel ikke til hinder for at opplysningene gis ut dersom behovet for beskyttelse må anses ivaretatt ved at de gis i statistisk form, eller ved at individualiserende kjennetegn utelates på annen måte. Opplysninger om noens personlige forhold kan altså gis ut dersom de er anonymisert i en slik utstrekning at beskyttelsesbehovet er oppfylt. Det avgjørende vil være om muligheten til å knytte opplysningen til de aktuelle personene reelt er fjernet, jf. Frihagen, Taushetsplikt etter forvaltningsloven (1979) side 98. I vurderingen må det både ses hen til om personene kan identifiseres ut fra opplysninger i det aktuelle dokumentet, og ved den såkalte koblingsfaren – altså at opplysningene kan holdes sammen med informasjon som er gjort kjent andre steder.

I juridisk teori er det lagt til grunn at hvor store krav det skal stilles til anonymitetsvernet vil bero på en konkret vurdering. Sentrale hensyn er hvor sensitive opplysningene er, hvor sannsynlig det er at noen vil ta arbeidet med å finne ut hvem de gjelder og hvor sterke legitime interesser det er for at de gjøres kjent, se Jan Fridtjof Bernt, Norsk lovkommentar (Gyldendal rettsdata), note 311 til forvaltningsloven. Det kan også være aktuelt å legge vekt på at opplysningene gjelder personer med tilknytning til et mindre sted/miljø hvor de lettere vil kunne identifiseres, jf. Woxholth, Forvaltningsloven med kommentarer (5. utg. 2011), side 287. Dette fremgår også i Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova, G-2009-419, punkt 6.2.5.3. Ombudet har i uttalelse 20. august 2019 (SOM-2019-1142) uttalt at en rent teoretisk mulighet for kobling ikke er tilstrekkelig.

2. Var det fare for at enkeltpersoner ville bli identifisert som asylsøkere dersom det ble gitt innsyn i sammenstillingen?

Departementet har i avgjørelsen lagt til grunn at opplysninger om at en person har søkt om beskyttelse (asyl), i de fleste tilfeller regnes som informasjon om «personlige forhold», som dermed er underlagt taushetsplikt, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 1. Ombudet er enig i dette utgangspunktet, og legger det til grunn for den videre drøftelsen. Ombudet er videre enig med departementet i at innsyn i sammenstillingen isolert sett ikke vil kunne røpe asylsøkeres identitet.

Spørsmålet er da om personene sammenstillingen gjelder kan identifiseres ut fra opplysningene i dokumentet sammenholdt med informasjon som er gjort kjent andre steder (koblingsfare).

Ombudet påpeker innledningsvis at departementet ikke har vurdert om sammenstillingen kan røpe andre taushetsbelagte opplysninger enn det forhold at en person har søkt om beskyttelse (asyl). I den videre vurderingen av koblingsfaren er det dermed lagt til grunn fra ombudets side at det er denne opplysningen som departementet har ment å beskytte ved å nekte innsyn.

Departementet mener at man i dette tilfellet må ta hensyn til det faktum at det allerede var gitt omfattende opplysninger knyttet til asylsaker. Etter departementets syn er det en risiko for at klageren, ved å sammenholde med tidligere gitt informasjon fra UDI og UNE, kan identifisere enkeltpersoner. I UDIs utdypende begrunnelse, som departementet har vist til i svarbrevet hit, er det konkret vist til at klageren i mange år har fått innsyn i «forskjellige sammenstillinger med tanke på å kartlegge ulike aspekter ved saksbehandlingen», og at han samlet sett har mottatt

«svært mye statistikk og sammenstillinger». UDI har også vist til at det er et betydelig antall personer som har «tilleggsopplysninger», for eksempel ansatte på mottak og kommuner eller innbyggere i kommuner der det er etablert asylmottak.

Ombudet er enig i at det i vurderingen av koblingsfare er relevant å se hen til hvilke opplysninger utlendingsmyndighetene tidligere har gitt innsyn i. Departementet har imidlertid ikke begrunnet nærmere hvordan tidligere utleverte sammenstillinger eller statistisk materiale – som formodentlig er anonymisert – vil kunne føre til at enkeltpersoner identifiseres ved at dette materialet sammenholdes med opplysningene som ble etterspurt i denne saken. Selv om klageren gjennom andre sammenstillinger og statistikk kan ha mottatt opplysninger om asylsøkerne den aktuelle sammenstillingen gjelder, er det vanskelig å se at det av den grunn skal være mulig å identifisere personene det er snakk om. Det er også uklart for ombudet hvilke «tilleggsopplysninger» personer kan sitte på og som kan bidra til identifikasjon.

En slik eventuell identifikasjon synes å forutsette at klageren eller andre på annet vis har kunnskap om at en person har søkt om beskyttelse i et gitt tidsrom. I så fall blir det imidlertid et spørsmål om sammenstillingen røper andre taushetsbelagte opplysninger enn det forhold at en person har søkt om beskyttelse, for eksempel utfallet av søknaden. Slik departementet har formulert avgjørelsen, synes departementet imidlertid utelukkende å vise til at opplysninger «om at en person har søkt om beskyttelse (asyl)», er taushetsbelagt.

Ombudet kan derfor vanskelig se at departementet har begrunnet hvordan innsyn i sammenstillingen konkret kan føre til at noen vil kunne identifisere enkeltpersoner som asylsøkere. Ombudet ber derfor departementet om å vurdere innsynsspørsmålet på nytt. I den nye vurderingen bør departementet vurdere koblingsfaren også opp mot andre opplysninger som eventuelt er taushetsbelagte.

Ombudet minner om at en rent teoretisk mulighet for kobling ikke er tilstrekkelig. Koblingsfaren må være reell og vurderes konkret for de enkelte personene eller grupper av personer på listen. Ombudet bemerker i den sammenheng at det ikke er gitt at koblingsfaren nødvendigvis er lik for alle, og at departementet i så fall bør se hen til for eksempel hvor mange asylsøkere som har tilknytning til de enkelte landene. Dersom det foreligger en koblingsfare, må departementet også vurdere om denne kan utelukkes ved å sladde bare enkelte av opplysningene om vedkommende.

Konklusjon

Sivilombudet er kommet til at departementet ikke har gitt en tilstrekkelig begrunnelse for hvordan innsyn i sammenstillingen kan røpe taushetsbelagte opplysninger. Ut fra den redegjørelsen departementet har gitt, er det vanskelig å se at opplysningene i sammenstillingen kan kobles sammen med opplysninger som er kjent andre steder, og på den måten røpe den taushetsbelagte opplysningen at en person har søkt om beskyttelse.

Ombudet ber departementet vurdere saken på nytt i lys av det som fremgår ovenfor, og om å bli orientert om utfallet av den nye behandlingen innen 8. august 2022.

