



Justis- og politidepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres referanse
201008248

Vår referanse (bes oppgitt ved svar)
10/00962-3 /JSK

Dato
1. oktober 2010

Høringsuttalelse – Endringer i utlendingsloven om adgangen til frihetsberøvelse mv.

Datatilsynet viser til departementets høringsbrev av 7. juli 2010, inneholdende forslag til endringer i utlendingsloven.

Hovedinnholdet i endringsforslaget

Adgangen til frihetsberøvelse og iverksettelse av andre tvangsmidler knytter seg til ulike gjerningsbeskrivelser som er angitt i utlendingsloven kapittel 12. Loven oppstiller alternative vilkår for at disse tiltakene skal kunne gjennomføres. Flere steder er betingelsen at det foreligger ”*skjellig grunn til mistanke*”, eller det må være ”*mest sannsynlig*” at utlendingen oppfyller bestemmelsenes handlingsbeskrivelse.

Departementet foreslår nå at disse innarbeidede begrepene skal erstattes av ”*grunn til å anta*”. For eksempel foreslås det at dersom det er *grunn til å anta* at utlendingen oppgir feil identitet, eller det er *grunn til å anta* at utlendingen vil unndra seg iverksettelse av et vedtak som innebærer at utlendingen plikter å forlate riket, så skal

- utlendingens reisedokumenter kunne beslaglegges
- utlendingen kunne pålegges meldeplikt eller bestemt oppholdssted
- utlendingen kunne pågripes og fengsles

I tillegg skal det kunne foretas undersøkelse av utlendingens person, bolig, rom eller annet oppbevaringssted dersom det er skjellig grunn til å mistenke at utlendingen har reisedokument, billetter eller annet materiale som kan sikre iverksettelse av vedtaket, og det er *grunn til å anta* at utlendingen vil unndra seg iverksettelsen.

Tilsynets bemerkninger følger nedenfor.

Kriteriet for iverksettelse av tvangstiltak: ”grunn til å anta”

Introduksjonen av standarden ”*grunn til å anta*” til fortrensel for det mer etablerte ”*skjellig grunn til mistanke*”, eller alminnelig sannsynlighetsovervekt, innebærer en vesentlig senkning av terskelen for iverksettelse av svært omfattende inngrep i individets personlige integritet og rettssfære. Departementet gir, ved hjelp av det foreslåtte uttrykket, anvisning på at

kompetanshaverens subjektive forståelse av situasjonen skal være avgjørende for om et menneske skal kunne sperres inne i kortere eller lengre tid.

I realiteten vil en regelendring i samsvar med forslaget innebære at bevisbyrden snus. I stedet for at det er opp til utlendingsmyndighetene å sannsynliggjøre at utlendingen oppgir feil identitet, eller at det foreligger unndragelsesfare, blir det nå utlendingen som må sannsynliggjøre at disse omstendighetene *ikke* foreligger. Utlendingens skjebne vil med andre ord være prisgitt saksbehandlerens skjønn. Dermed vil frihetsberøvelse – det mest inngripende virkemiddel staten kan iverksette overfor enkeltmennesket – bli besluttet gjennom administrative avgjørelser, på bakgrunn av subjektive oppfatninger hos den enkelte tjenestemann.

Slik tilsynet ser det, kan forslaget om å innføre standarden ”*grunn til å anta*” i lovteksten vanskelig forenes med en rekke grunnleggende rettsprinsipper, herunder legalitetsprinsippet, retten til likebehandling og uskyldspresumsjonen. Å knytte vilkårene for frihetsberøvelse og andre svært integritetskretnende tiltak til subjektive vurderinger, vil åpenbart komme i konflikt med individenes rettssikkerhet.

Høringsnotatets omtale av behovet for en senkning av beviskravet

Den foreslåtte overgangen fra den etablerte begrepsbruk til en mindre stringent ordlyd, er heller ikke gjort til gjenstand for videre grundige vurderinger i høringsnotatet. Departementet redegjør riktignok for at adgangen til å iverksette frihetsberøvelse, eller slike tvangsmidler som nevnt i lovens kapittel 12, ikke strider mot Norges internasjonale forpliktelser – regler om dette finner man da også i dagens utlendingslovgivning.

Det sentrale vurderingstemaet må, som det fremgår over, være den foreslåtte innføring av ”*grunn til å anta*” som kriterium for å iverksette tvangsmidler. I tillegg til at all frihetsberøvelse må være rettslig forankret i lov, må det oppstilles et krav om at en hver lovhjemlet frihetsberøvelse er et resultat av en gjennomtenkt prosess, der de motstridende interesser er nøye utredet og veid opp mot hverandre. Etter hva Datatilsynet kan se, er det som begrunnelse for å senke bevistersklene først og fremst henvist til at antallet asylsøkere i de senere årene har gått opp, og at det er et økende problem at asylsøkere oppholder seg ulovlig i Norge etter at søknad om asyl er endelig avslått.

En henvisning til en kvantitativ økning i tilstrømmingen av asylsøkere er etter tilsynets oppfatning ikke tilstrekkelig til å lempe på beviskravene i den utstrekning forslaget legger opp til. Datatilsynet er for øvrig av den oppfatning at man ikke kan la effektiviseringshensyn gå foran sentrale rettssikkerhetshensyn.

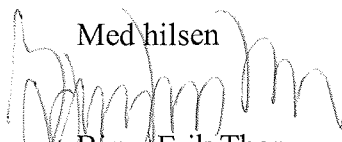
Utlendingslovutvalget ga i utredningen *Ny utlendingslov* uttrykk for at det må være et krav til sannsynlighetsovervekt for at det skal kunne gjennomføres husransaker, jf. utlendingsloven § 103. I den forbindelse ble det vist til Grunnloven § 102 og til Den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 8. Tilsynet anser det som betimelig å gjenta dette synspunktet, når det nå foreslås å lempe på sannsynlighetskravene knyttet til enkelte av de kumulative vilkårene for undersøkelse av person, bolig eller lignende.

Datatilsynets konklusjon

På bakgrunn av det ovennevnte vil Datatilsynet anbefale at dagens beviskrav beholdes uendret.

Tilsynet kan for øvrig ikke se at det i lovteksten er angitt hvilke tjenestemenn, eventuelt andre, som har kompetanse til å beslutte iverksettelse av ett eller flere av de omtalte tvangsmidler. Tilsynet tillater seg derfor å anmode om at dette presiseres i lovteksten.

Med hilsen



Bjørn Erik Thon
direktør



Jørgen Skorstad
seniorrådgiver