



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 49

(2002–2003)

Om lov om endringer i utlendingsloven

Innhold

1	Innledning	5	2.2.1	Bakgrunn for forslagene i høringsbrevet	17
2	Generelle merknader til forslagene til lovendringer	6	2.2.2	§ 29 første ledd ny bokstav f, § 30 annet ledd ny bokstav d	19
2.1	§ 37 femte ledd	6	2.2.3	§ 29 første ledd ny bokstav g, § 30 annet ledd ny bokstav e	20
2.1.1	Bakgrunn	6	2.2.4	§ 29 første ledd ny bokstav h	20
2.1.2	Gjeldende rett	6	2.2.5	§ 29 annet ledd og § 30 tredje ledd ..	20
2.1.3	Behovet for endring	6	2.2.6	§ 34a første ledd første punktum	21
2.1.4	Høringsbrevets forslag	7	2.2.7	Høringsinstansenes syn	21
2.1.5	Rettsstilstanden i andre land	7	2.2.7.1	Generelle kommentarer	21
2.1.6	Generelle synspunkter på lovforslaget	7	2.2.7.2	§ 29 første ledd ny bokstav f, § 30 annet ledd ny bokstav d	21
2.1.7	Nærmere om materielle og prosessuelle vilkår for søk i utlendingsregisteret ved etterforskning av straffbare forhold .	11	2.2.7.3	Lovens § 29 første ledd ny bokstav g, § 30 annet ledd ny bokstav e	23
2.1.7.1	Sentrale vilkår bør fremgå av loven .	11	2.2.7.4	§ 29 første ledd ny bokstav h	24
2.1.7.2	Det straffbare forholdets alvor	11	2.2.7.5	§ 29 annet ledd, § 30 tredje ledd	25
2.1.7.3	Fingeravtrykket må være avsatt på et åsted	11	2.2.7.6	§ 34a første ledd første punktum	25
2.1.7.4	Nødvendig	13	2.2.8	Departementets bemerkninger	25
2.1.7.5	Mistanken	14	2.2.8.1	Generelle kommentarer	25
2.1.7.6	Kompetanse	14	2.2.8.2	§ 29 første ledd ny bokstav h (f)	26
2.1.7.7	Andre vilkår for søk/ fremgangsmåten for søk	15	2.2.8.3	Lovens § 29 annet ledd	26
2.1.8	Opptak av fingeravtrykk ved tvang ..	15	3	Merknader til bestemmelsene i lovforslaget	28
2.1.9	Tilbakevirkende kraft	16	4	Økonomiske og administrative konsekvenser	29
2.1.10	Lovforslagets plassering	16		Forslag til lov om endringer i utlendingsloven	30
2.1.11	Lovhjemmel for søk i utlendingsregisteret for straffbare handlinger begått i utlandet	16		Vedlegg	
2.1.12	Andre forhold som høringsinstansene har påpekt	17	1	Rådsdirektiv 2001/40/EF av 28. mai 2001 om gjensidig anerkjennelse av beslutninger om utsendelse av tredjelandsborgere	31
2.2	§§ 29 første ledd ny bokstav f, g og h, § 29 annet ledd, § 30 annet ledd ny bokstav d og e, § 30 tredje ledd, § 34 a første ledd	17			



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 49

(2002–2003)

Om lov om endringer i utlendingsloven

*Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 28. mars 2003,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Innledning

Kommunal- og regionaldepartementet legger med dette frem forslag om lov om endringer i lov 24. juni 1988 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).

Det foreslås for det første at det inntas en bestemmelse i § 37 om at politiet kan bruke utlendingsregisteret i forbindelse med etterforskning av en eller flere handlinger som kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 måneder. Hensikten med forslaget er å gi politiet et effektivt virkemiddel i arbei-

det med å bekjempe grenseoverskridende, organisert kriminalitet.

Videre foreslås det endringer i utlendingsloven § 29 om utvisning og i § 34 a om oversending av opplysninger til land som deltar i Schengen- og Dublinsamarbeidet. Endringene foreslås på bakgrunn av Rådskonklusjon 2001/40/EF om gjensidig anerkjennelse av avgjørelser om utsendelse av tredjelandsborgere.

2 Generelle merknader til forslagene til lovendringer

2.1 § 37 femte ledd

2.1.1 Bakgrunn

Et utvalg nedsatt av Justisdepartementet avga sin innstilling vedrørende samordnet bekjempelse av grenseoverskridende organisert kriminalitet i desember 1999. Utvalget foreslo blant annet å vurdere å gi søkemulighet i utlendingsregisteret i forbindelse med etterforskning av straffbare forhold.

Utlendingsregisteret er en separat fil i Kripas' fingeravtrykkregister. Registeret ble opprettet i 1992 som hjelpemiddel for bl.a. å klarlegge utlendingers identitet. På bakgrunn av utvalgets forslag har Justisdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet i fellesskap arbeidet med spørsmålet om å åpne for at det kan søkes i utlendingsregisteret i etterforskningsøyemed i straffesaker.

2.1.2 Gjeldende rett

Utlendingsloven § 37 fjerde og femte ledd gir hjemmel for å ta fingeravtrykk av utlendinger på visse vilkår, og registrere avtrykkene elektronisk. Formålet med registeret i dag er å klargjøre utlendingers identitet med sikte på å unngå at utlendinger søker tillatelser under flere identiteter, får søknader om asyl realitetsbehandlet i flere land m.v. De nærmere reglene for føring av utlendingsregisteret og bruken av registeret er regulert i forskrift 21. desember 1990 nr. 1017 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften).

Utlendingsloven § 37 fjerde og femte ledd lyder i dag:

«Det kan tas fotografi og fingeravtrykk av utlending som

- a) ikke kan dokumentere sin identitet eller det er grunn til å anta at utlendingen oppgir falsk identitet,
- b) søker asyl eller en tillatelse etter loven,
- c) har fått avslag på søknad om asyl eller en tillatelse etter loven, eller
- d) er bortvist eller utvist eller som antas å oppholde seg ulovlig i riket.

For behandling av fingeravtrykk i henhold til avtale mellom Norge, Island og Det europeiske fellesskap om kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken stat som er ansvarlig for behand-

lingen av en asylsøknad som fremlegges i Norge, Island eller en medlemsstat, gjelder reglene i § 37 e.

Fingeravtrykk tatt i medhold av fjerde ledd kan registreres i et EDB-basert fingeravtrykkregister. Kongen kan ved forskrift gi nærmere regler for føring og bruk av registeret.»

Det følger av utlendingsforskriften § 131 at søk i utlendingsregisteret ikke skal finne sted i forbindelse med etterforskning av straffbare handlinger begått i Norge. Fingeravtrykk fra utlendinger som er ettersøkt for alvorlige straffbare forhold i andre land er det imidlertid hjemmel for å benytte til søk i utlendingsregisteret.

Utlendingsforskriften § 131 lyder i dag:

«Samtidig med registrering av et fingeravtrykk skal det søkes

- a) i utlendingsregisteret for å undersøke om utlendingen allerede er registrert under samme eller annen identitet,
- b) i det alminnelige fingeravtrykkregister for å undersøke om utlendingen er ettersøkt i Norge eller annet land.

Når det er grunn til å anta at utlendingen har hatt opphold i annet land enn hjemlandet før ankomsten til Norge, kan fingeravtrykket oversendes til dette lands myndigheter for søk der.

Fingeravtrykk mottatt fra utlendingsmyndighetene i annet land kan benyttes til søk i utlendingsregisteret, og utlevering av opplysninger fra registeret kan foretas med hjemmel i utvekslingsavtaler med andre land eller for øvrig etter en konkret vurdering. Tilsvarende gjelder fingeravtrykk av utlendinger som er ettersøkt for alvorlige straffbare forhold, mottatt fra Interpol eller direkte fra politimyndighet i annet land.

Søk i utlendingsregisteret skal ikke finne sted i forbindelse med etterforskning av straffbare handlinger begått i Norge.»

2.1.3 Behovet for endring

Utlendingsforskriftens begrensning i bruk av utlendingsregisteret innebærer at politiet ikke kan benytte fingeravtrykk avsatt på et åsted for en kriminell handling i Norge til søk i utlendingsregisteret.

Det er en slik søkemulighet departementet ønsker å åpne for. Dette for å gi politiet et effektivt virkemiddel i sitt arbeid med å bekjempe organisert, internasjonal kriminalitet.

Erfaringer viser at innførsel og omsetning av narkotika i stor utstrekning begås av utlendinger i Norge. Ved bruk av utlendingsregisteret i etterforskningsøyemed, tas det sikte på å motvirke at kriminelle utlendinger får etablere seg i Norge. Det tas videre sikte på å bidra til å forhindre at organisert, internasjonal kriminalitet ytterligere får fotfeste i riket.

Departementet mener at en utvidet bruk av registeret til et nytt formål, krever uttrykkelig hjemmel i lov, jf personopplysningsloven § 11.

2.1.4 Høringsbrevets forslag

I høringsbrev av 6. mai 2002 foreslo departementet å åpne for bruk av utlendingsregisteret i forbindelse med etterforskning av straffbare handlinger. I høringsbrevet blir det videre foreslått at spørsmålet om hvilke straffbare handlinger som kan danne grunnlag for slik bruk skulle reguleres nærmere i utlendingsforskriften. I høringsbrevet uttalte departementet likevel seg om hvilket nivå utlendingsforskriften burde legge seg på i forhold til adgang til søk i registeret. Det ble uttalt at den nedre grensen for søk i utlendingsregisteret burde settes til en forbrytelse som kan medføre fengsel i mer enn 6 måneder. Videre fremgikk det av høringsbrevet at det kun var fingeravtrykk avsatt på et åsted for en kriminell handling som burde benyttes til søk i registeret. Det ble videre foreslått at politiet skulle gis kompetanse til å vurdere hvorvidt søk i registeret skulle foretas i den enkelte sak.

Følgende endring i utlendingsloven § 37 femte ledd ble foreslått:

«Fingeravtrykk tatt i medhold av fjerde ledd kan registreres i et EDB-basert fingeravtrykkregister. Kongen kan gi nærmere regler for føring og bruk av registeret. *Politiet kan bruke registeret i forbindelse med etterforskning av straffbare handlinger. Kongen kan ved forskrift gi nærmere regler om hvilke straffbare handlinger som kan danne grunnlag for slik bruk.*»

2.1.5 Rettstilstanden i andre land

I Danmark har rettstilstanden endret seg siden høringsbrevet ble sendt til uttalelse.

Tidligere kunne politiet i Danmark bare foreta søk i utlendingsregisteret til bruk for etterforskning dersom det forelå en mistanke om en straffbar

handling som kunne medføre fengsel i mer enn 1 år og 6 måneder. Det var videre en forutsetning at søket måtte antas å være av avgjørende betydning for etterforskningen. Slikt søk kunne bare foretas etter rettens kjennelse.

De danske reglene ble imidlertid endret ved lov nr. 362 av 6. juni 2002. Loven trådte i kraft den 8. juni 2002. Endringen innebærer at politiet har fått en større adgang til å foreta søk i utlendingsregisteret i etterforskningsøyemed.

Formålet med lovendringen var å sikre full etterlevelse av FNs Sikkerhetsråds resolusjon nr. 1373 av 28. september 2001, herunder å sikre at politiet har en fullstendig ubegrenset adgang til å søke og utgi opplysninger fra Det Centrale Fingeravtryksregister over Asylansøgere og Uidentifiserte Utlændinge m.v. (B-filen) til bruk for etterforskning av straffbare forhold og til bruk for besvarelse av internasjonale etterlysninger.

Lovendringene innebærer at politiet får adgang til å sammenholde fingeravtrykk som er registrert i Det Centrale Fingeravtryksregister over Kriminelle (A-filen) og fingeravtrykk som er sikret på et gjeningssted som bevis i en straffesak, med fingeravtrykk fra B-filen uten krav om en rettslig kjennelse. Videre innebærer lovendringen at det ikke lenger stilles krav til at etterforskningen gjelder en sak som kan føre til fengsel i minst 1 år og 6 måneder. Kravet om at søket må være av avgjørende betydning for etterforskningen er også opphevet. Det er imidlertid fremdeles en betingelse at sammenholdingen av fingeravtrykk skjer til bruk for politiets etterforskning av et straffbart forhold.

I Finland kan personopplysninger som er innhentet med hjemmel i utlendingsloven utleveres til politiet i forbindelse med etterforskning av en straffbar handling som kan føre til fengselsstraff.

I Sverige tillates søk i utlendingsregisteret ved straffbare forhold. Det kreves at det foreligger en registrert straffesak som kan føre til fengselsstraff. Migrationsverket må akseptere søket.

2.1.6 Generelle synspunkter på lovforslaget

Høringsinstansenes syn

I alt 20 høringsinstanser har kommet med høringsuttalelser til forslaget. Tolv av høringsinstansene stiller seg positive til forslaget. De aller fleste har likevel påpekt enkelte prinsipielle betenkeligheter ved å gi politiet en slik søkeadgang som forslaget innebærer. Seks av høringsinstansene er i mot forslaget. To høringsinstanser har kun kommentarer til forslaget uten at de har gitt uttrykk for en prinsipiell enighet eller uenighet. Enkelte høringsinstan-

ser har påpekt det uheldige i at den ordinære høringsfristens lengde er fraveket.

Utlendingsdirektoratet støtter forslaget, men peker også på enkelte betenkelige sider:

«Utlendingsdirektoratet mener at det er generelt betenkelig å benytte et register tiltenkt en forvaltningsfunksjon til bruk i etterforskning av straffbare forhold. Dersom registeret tillates brukt i slike sammenhenger, kan det også bli mer problematisk å senere utvide kretsen av de personer som skal avgi fingeravtrykk.[...]

[...] Politiet vil alltid ha en åpenbar interesse i å ha størst mulig tilgang til opplysninger som kan føre til en oppklaring av straffbare handlinger. I mange tilfeller kan denne interessen imidlertid komme i konflikt med den enkeltes krav på personvern. [...] Det framsatte lovforslaget innebærer at enkelte utlendinger blir utsatt for en større grad av kontroll enn nordmenn og andre utlendinger som ikke er pålagt å avgi fingeravtrykk uten å være siktet for kriminelle handlinger.

På den annen side er betenkelighetene noe mindre i og med at forslaget innebærer at det bare skal tillates søk når det faktisk er avsatt fingeravtrykk på et åsted. I disse tilfellene vil vedkommendes personverninteresse være mindre beskyttelsesverdig. Utlendingsdirektoratet har også forståelse for at den økte grenseoverskridende kriminaliteten krever effektive virkemidler til å etterforske slik kriminalitet. I tillegg kommer at registeret også i dag kan benyttes til å etterforske kriminelle handlinger foretatt i utlandet, jf. utlendingsforskriften § 131 tredje ledd.»

Politidirektoratet støtter forslaget:

«[...] Hensynet til effektiv kriminalitetsbekjempelse og de siste års erfaring med utlendingers involvering i organisert kriminalitet tilsier at bruken av registeret utvides fra å dekke de behov som knytter seg til utlendingers identitet og status og straffbare handlinger begått i utlandet, til også å omfatte etterforskning av straffbare handlinger begått i Norge.»

Politidirektoratet har lagt ved en tidligere uttalelse fra Oslo politidistrikt av 05.06.2001. Politidistriktet fremhever at det er et behov for en utvidet adgang til søk i utlendingsregisteret, men påpeker følgende:

«Slik Oslo politidistrikt ser det kan en slik utvidet bruk av fingeravtrykk i utlendingsregisteret reise to spørsmål av personvernmessig art: Det første er at gruppen som kan betegnes som «utlendinger» vil vite at de regelmessig sjekkes mot avtrykk funnet på åsteder, mens ustraffede «nordmenn» ikke blir gjenstand for den samme

utsjekking. Den andre innvending er «smitteeffekten» som kan innebære at myndighetene til slutt finner det hensiktsmessig å ha fingertrykk og DNA-profil av alle borgere for å sjekke mot funn på åstedene.»

Vedrørende hensynet til personvern fortsetter Oslo politidistrikt:

«[...] En person som identifiseres på fingeravtrykk i forbindelse med et åsted må på vanlig måte redegjøre for sin forbindelse til dette stedet. Slikt sett vil et søk av denne type fremstå som mindre inngripende enn når politiet i en alvorlig straffesak har fått et dårlig signalement på en angivelig gjerningsmann av utenlandsk herkomst, og må legge sin etterforskning relativt bredt an i enkelte miljøer, og følgelig kanskje uleilige et stort antall personer og hvor en hel gruppe av utlendinger – med betydelig rett – vil føle seg mistenkt. Slik Oslo politidistrikt ser det vil et skjult og teknisk søk i registrene i mange situasjoner være en mindre krenkelse enn om for eksempel alle menn ved et asylmottak må møte til avhør og gjøre rede for sine bevegelse.»

Justisdepartementet og *Utenriksdepartementet* støtter forslaget. Begge departementene har likevel enkelte nærmere kommentarer som behandles nedenfor.

Kirkerådet og *Mellomkirkelig råd* med støtte fra *Bjergvin biskop* og *Møre biskop* er i utgangspunktet positive til forslaget. De deler den grunnleggende motivasjonen bak forslaget, nemlig en effektiv kriminalitetsbekjempelse, men har kommentarer som knytter seg til personvernet og rettsikkerhetsgarantier.

Riksadvokaten støtter forslaget, men påpeker blant annet at en viktig side av personvernet er at inngrephjemler er klare, oversiktlige og tilgjengelige.

Politiets Sikkerhetstjeneste, *Politiets Fellesforbund* og *Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)* støtter forslaget.

Flyktningerådet støtter formålet, men har prinsipielle innvendinger:

«Vi støtter formålet om å bekjempe internasjonal organisert kriminalitet, og er enige i at en begrenset bruk av utlendingsregisteret er et egnet virkemiddel. Dette er en viktig sak for oss fordi kriminelle som søker asyl legger beslag på store ressurser som skulle vært brukt på mennesker med et reelt beskyttelsesbehov.

Vi har imidlertid prinsipielle innvendinger mot forslagene. Registrering til bruk i politiets etterforskning gir et middel til kontroll over borgerne som ikke er ønskelig – det strider mot

grunnleggende forestillinger om at vårt samfunn er et fritt og rettferdig samfunn. Rettferdig er ordningen ikke da det kun er en gruppe mennesker som må tåle registreringen.»

Datatilsynet er kritiske til forslaget:

«Datatilsynet har forståelse for at man søker nye måter å bekjempe og etterforske alvorlig kriminalitet som for eksempel innførsel og omsetning av narkotika.

Vi er likevel kritiske til at et register som er opprettet for et spesifikt formål (identifisering) skal brukes til et helt annet formål (etterforskning). Konsekvensen av forslaget blir at man etablerer et særskilt middel for å etterforske kriminalitet som gjelder en kategori mennesker og ikke de øvrige. Slik utlendingsloven er formulert, har man i praksis hjemmelsgrunnlag for å ta fingeravtrykk av alle asylsøkere og andre som søker en tillatelse etter loven (§ 37 li.b). Datatilsynet antar at man har fingeravtrykk av de aller fleste utlendinger som oppholder seg i Norge.

Det er relevant å stille spørsmål om hvorvidt den foreslåtte bruken av fingeravtrykkregisteret kan sies å oppfylle et viktig prinsipp – nemlig likhet for loven.»

Juss- Buss er i mot forslaget. Organisasjonen er kritiske til at utlendingsregisteret, som er opprettet med det formål å identifisere, skal brukes i etterforskningsøyemed. Juss-Buss mener begrunnelsen for behovet for søk i utlendingsregisteret ikke er tilstrekkelig i forhold til inngrepets krenkende art. Organisasjonen mener forslaget er med på å fremme et rasistisk klima og svekke utlendingers rettsikkerhet:

«Vi ønsker videre å gjøre departementet oppmerksom på at kontroller, overvåkning og registreringer oppfattes av en rekke utlendinger som en krenkelse av deres person. Med tanke på at mange utlendinger som kommer til Norge har flyktet nettopp fra overvåkning, må det for disse utlendinger oppleves som en betydelig stressfaktor at de utsettes for slike ting også i Norge. Forskjellsbehandling oppfattes således som et overgrep fra myndighetenes side. Forskjellsbehandlingen kan være grobunn for økt misnøye og sinne mot institusjonen/personene som utfører disse krenkelsene. Dette er en situasjon som ikke er ønskelig. Det får en uheldig signaleffekt å forhåndsdomme utlendinger som mer kriminelle enn andre, i og med at myndighetene mener det er nødvendig å ta i bruk utlendingsregisteret i etterforskningsøyemed. Det burde være like forhold og likhet for lovene for de personer som oppholder seg i Norge.»

Oslo Biskop er bekymret for koblingen mellom

innvandrere og kriminalitet og at denne koblingen stadig nedfeller seg i forslag til endringer i utlendingsloven.

MiRA-senteret mener det er uheldig at registreringer i forbindelse med saksbehandlingen av innvandrings- og asylsaker kobles opp mot straffeloven:

«[...] Dette leder til et samfunn som ikke er ønskelig, samt bidrar til å utpeke og koble innvandrere til kriminalitet. MiRA-senteret er heller for en styrking av politiets kompetanse til å etterforske grove narkotika- og andre forbrytelser.»

Antirasistisk Senter er i mot forslaget:

«Antirasistisk Senter går sterkt mot forslaget, fordi daglig bruk av registeret på denne måten egentlig setter likhetstegn mellom det å være utlending og det å bli mistenkt for straffbare handlinger. Slik praksis vil kunne legitimere fordommene mot innvandrere og bidra til å svekke rettsikkerheten blant personer med innvandrerbakgrunn ytterligere.

Det er uheldig at et register som først blir opprettet for ett bestemt formål i ettertid blir brukt til et annet formål av lettvinthetshensyn. Personvernet har en viktig plass i en rettsstat, og rettsikkerheten kan ikke gjøres til gjenstand for unntak for visse grupper.»

UNHCR er skeptisk til forslaget:

«In conclusion, while UNHCR appreciated the aim behind the proposed changes to the Immigration Act, combating of terrorist and other organised serious crimes, this has to be balanced against the protection of the rights and the integrity of the asylum seeker/individual. UNHCR therefore is concerned over the increased power given to the police in the above proposed changes to Article 37 of the Immigration Act without inclusion of necessary safeguards for the individual.»

Barne- og familiedepartementet mener det er viktig at en ser på mulige utilsiktede virkninger av forslaget og nevner kvinner som er utsatt for tvangsprostitusjon:

«Mange av disse kvinnene lever i tvangssituasjoner som kan føre til illegale handlinger. Disse kan bli dobbelt rammet dersom vurdering av deres søknader om opphold på grunn av kjønnsbasert forfølgelse skulle influeres av fingeravtrykkregisteret.»

Departementets bemerkninger

Departementet har merket seg at flertallet av hø-

ringsinstansene stiller seg positive til forslaget til tross for enkelte prinsipielle innvendinger. Innvendningene knytter seg hovedsaklig til hensynet til personvern og likhetsbetraktninger. Flere høringsinstanser har også påpekt det betenkelige i å benytte et register tiltenkt en forvaltningsfunksjon i etterforskningen av straffbare forhold.

Departementet bemerker at vurderingen av lovforslagets generelle innhold dreier seg om en avveining mellom hensynet til en effektiv kriminalitetsbekjempelse på den ene siden og hensynet til personvern, den enkelte utlendings rettssikkerhet og likhetsbetraktninger på den andre siden.

Det stadig økende kriminalitetsproblemet, spesielt knyttet til internasjonal og organisert kriminalitet, tilsier at søk i utlendingsregisteret bør tillates. Som det fremgår av høringsbrevet har det blant annet vist seg at innførsel og omsetning av narkotika i stor utstrekning utføres av utlendinger i Norge.

Departementet mener at en adgang for politiet til å søke i utlendingsregisteret i forbindelse med en straffesak ikke er av en særlig inngripende karakter. Politiet vil ved å søke i utlendingsregisteret raskt kunne avgrense etterforskningen til en mindre krets personer. På denne måten vil det være mulig å utelukke personer som ellers ville kunne bli omfattet av etterforskningen og innkalt til politiet for nærmere avhør.

Sett i forhold til lovforslagets formål vil en utvidet adgang til søk i utlendingsregisteret etter departementets syn ikke representere et uforholdsmessig inngrep i personvernet eller den enkelte utlendings rettssikkerhet. Departementet mener at hensynet til personvern og den enkeltes rettssikkerhet vil bli tilstrekkelig ivaretatt gjennom de vilkår for søk som vil bli regulert i lov og forskrift. Det vises til punkt 2.1.7 nedenfor.

Flere høringsinstanser har påpekt at det å åpne for søk i utlendingsregisteret kan bidra til økt fremmedfrykt og rasisme, og skape problemer for integrering.

Som nevnt ovenfor vil politiet ved søk i utlendingsregisteret raskt kunne utelukke fra etterforskningen utlendinger som urettmessig er mistenkt. Departementet mener at en rask avgrensning nettopp vil kunne dempe utlendingers opplevelse av forskjellsbehandling fremfor å fremheve den. Det kan oppleves som mer inngripende å bli avhørt fordi man faller inn under en bestemt profil enn å bli avhørt fordi man kan knyttes til den straffbare handlingen gjennom fingeravtrykk.

Departementet stiller seg for øvrig noe tvilende til at utlendinger vil føle seg forhåndsdømt ved at det gis anledning til å søke i et register som allerede er etablert for å avklare identitet. Det bemerkes

at fingeravtrykk av utlendinger som er ettersøkt for alvorlige straffbare forhold, mottatt fra Interpol eller politimyndighet i annet land, allerede kan benyttes til søk i utlendingsregisteret.

Departementet vil videre bemerke at søk i utlendingsregisteret i forbindelse med straffesaker også er viktig av hensyn til et effektivt asylinstitutt. Det har vist seg at kriminelle asylsøkere som ikke har grunn til å frykte forfølgelse i hjemlandet, legger beslag på store ressurser. Dette går på bekostning av andre asylsøkere.

Til høringsinstansenes uttalelser om at det fremsatte lovforslaget innebærer en forskjellsbehandling bemerkes at norske myndigheter i mange tilfeller vet svært lite om bakgrunnen til dem som kommer hit, blant annet deres eventuelle kriminelle løpebane. Som tidligere påpekt tilsier erfaring at organisert kriminalitet, for eksempel innførsel og omsetning av narkotika, i stor grad begås av utlendinger i Norge. Departementet mener for øvrig at økt oppklaring av kriminelle forhold vil være i alles interesse, uavhengig av om de er norske borgere eller utlendinger.

Departementet har merket seg at enkelte høringsinstanser har påpekt faren for at økt kontroll kan skape behov for ytterligere kontroll. Departementet mener det er viktig å stadig kritisk vurdere hva slags kontrollnivå det er ønskelig å ha i samfunnet. Stadig utvikling og endring i kriminalitetsbildet medfører imidlertid behov for andre og nye tiltak for å bekjempe kriminaliteten. Den senere tids verdensbilde krever dessuten stadig mer effektive etterforskningsmetoder for å bekjempe aktiviteter som ellers kan true de verdier vi ønsker å ivareta i samfunnet. De tiltakene som vurderes må imidlertid ikke være av en slik inngripende karakter at de faktisk er med på å undergrave de verdiene man søker å beskytte. Den type kontroll som lovforslaget medfører ligger etter departementets mening godt innenfor det som er nødvendig og ønskelig av hensyn til å bekjempe kriminalitet.

Til Utlendingsdirektoratets uttalelse om at utvidet bruk av registeret vil kunne skape problemer når utlendingsmyndighetene vurderer å utvide personkretsen av hvem som skal registreres, bemerker departementet at hovedformålet for utlendingsregisteret er å klargjøre utlendingers identitet i forbindelse med utlendingssaken. Det er dette formålet som må ligge til grunn når utlendingsmyndighetene vurderer hvor vid personkrets som bør omfattes av selve registreringen. I følge utlendingsloven er den personkretsen det kan tas fingeravtrykk av relativt vid, jf. lovens § 37 fjerde ledd. Personkretsen er imidlertid avgrenset i utlendingsforskriften § 129 og gjennom praksis. Ved vurderingen av

hvorvidt utlendingsregisteret også skal kunne brukes til søk i straffesaker, har departementet tatt høyde for muligheten for at den personkrets som registreres i utlendingsregisteret i dag vil kunne utvides til en så vid gruppe som loven åpner for. Etter departementets syn er dette ikke problematisk. Departementet mener at en utvidet bruk av registeret ikke vil svekke utlendingsmyndighetenes utnyttelse av registeret til det opprinnelige formål.

Til Barne- og familiedepartementets uttalelse bemerker Kommunal- og regionaldepartementet at det ikke er noe som tyder på at lovendringen vil kunne medføre utilsiktede virkninger overfor kvinner som er utsatt for tvangsprostitusjon.

2.1.7 Nærmere om materielle og prosessuelle vilkår for søk i utlendingsregisteret ved etterforskning av straffbare forhold

2.1.7.1 Sentrale vilkår bør fremgå av loven

Høringsinstansenes syn

I departementets høringsbrev ble det foreslått at de nærmere vilkårene for å søke i utlendingsregisteret ved etterforskning av straffbare forhold, skulle reguleres i utlendingsforskriften. Et av vilkårene som var ment å skulle reguleres i forskriften var kravet om at det måtte foreligge mistanke om en forbrytelse som kan medføre fengsel i mer enn 6 måneder. Et annet vilkår var at det kun er fingeravtrykk som er avsatt på et åsted for en kriminell handling som kan benyttes for søk i registeret.

Flere høringsinstanser gir uttrykk for at kravet som knytter seg til en nedre strafferamme bør fremgå av loven og ikke reguleres i utlendingsforskriften.

Flyktningerådet uttaler om dette:

«På grunn av sakens store prinsipielle betydning mener vi det er utilfredsstillende at endringer i vilkårene for bruk av registeret skal kunne endres av Regjeringen ved endring av forskriftene. Som nevnt er spørsmål om utlendinger og kriminalitet politisk svært betente. Vi ser derfor en fare for at grunnleggende prinsipper skal bli ofret til fordel for kortsiktig politisk gevinst. Vi mener derfor at endringer i reglene om hvilke straffbare handlinger som kan danne grunnlag for bruk av registeret, må gjøres av Stortinget.»

Også *Justisdepartementet*, *Datatilsynet*, *Oslo bi-skop*, *Riksadvokaten*, *MiRA-senteret* og *Politidirektoratet* uttaler at kravet som knytter seg til en nedre strafferamme bør fremgå av loven.

Politidirektoratet har lagt ved en uttalelse fra *Oslo politidistrikt* av 11.07.2002 hvor det heter:

«Politiet er enig i at søkeadgang i straffesak omfattes av bestemmelsen. Derimot kan politiet ikke se behovet for at seksmånedersgrensen skal fremgå av egen forskrift. For det første er det uheldig lovgivningspedagogikk at sentrale kriterier skal fremgå av forskrift. [...] Dernest er det vanskelig å se hvilket behov som skulle tilsi at denne grensen må være «fleksibel» i en grad at den ikke skal kunne fremgå av loven. Den foreslåtte grense på seks måneder faller sammen med den sentrale hjemmel for pågripelse, og det er ikke åpenbart for politiet at man trenger en søkeadgang for å oppklare et forhold som ikke kan lede til pågripelse.»

Departementets bemerkning

Departementet har etter en nærmere vurdering kommet til at vilkåret som knytter seg til en nedre strafferamme bør fremgå av selve loven.

For øvrig mener departementet at andre vilkår for søk i utlendingsregisteret kan reguleres nærmere i utlendingsforskriften.

2.1.7.2 Det straffbare forholdets alvor

Høringsinstansenes syn

Flere høringsinstanser mener det må være en strengere avgrensning i forhold til hvilke straffbare forhold som kan begrunne søk i utlendingsregisteret. To av høringsinstansene kommer med konkrete forslag om at den nedre strafferamme bør økes.

Utlendingsdirektoratet foreslår at strafferammen heves til fengsel i «inntil tre år»:

«[...] Departementet skriver i høringsutkastet at formålet med lovforslaget er å «bidra til at organisert, internasjonal kriminalitet ytterligere får fotfeste her» og at noe av bakgrunnen for forslaget er at «de siste års erfaringer viser eksempelvis at innførsel og omsetning av narkotika i stor utstrekning begås av utlendinger». Ut fra dette formålet stiller vi spørsmål til om grensa for når det kan foretas søk i registeret er satt for lavt. Vi foreslår derfor at grensa settes til forbrytelser som kan medføre fengsel i inntil tre år. Dette vil fange opp de fleste grove forbrytelser, både narkotika-, volds- og vinningsforbrytelser og andre alvorlige kriminelle handlinger.»

Juss-Buss mener at strafferammen er for lav, og at den bør heves til fengsel i «mer enn 1 år»:

«Et søk i utlendingsregisteret er inngripende i forhold til utlendingens personvern og rettssikkerhet. Det bør derfor ikke brukes vilkårlig, men kun i saker av en særlig alvorlighetsgrad hvor det anses som en absolutt nødvendighet.

Dette sier departementet også i sin høring, men at det skal dreie seg om et overtramp av «særlig alvorlighetsgrad» gjenspeiles ikke i forslaget om å sette grensen for søk når mistanken er knyttet til en straffbar handling hvor strafferammen er 6 måneder eller mer. Det er ikke mange straffebud som faller utenfor dette.

Juss-Buss anser at straffebud med en strafferamme på mer enn ett år representerer overtredelse av en særlig alvorlighetsgrad.»

Flyktningerådet mener formålet bak endringen blir bedre ivaretatt med enda strengere vilkår for bruk av registeret, og at registeret bare skal brukes når det er mistanke om at lovbruddet har sammenheng med internasjonal organisert kriminalitet.

UNHCR mener forslaget til strafferamme ikke samsvarer med høringsbrevets uttalelser om at det må foreligge en mistanke om en straffbar handling av et visst alvor. Organisasjonen ønsker en nærmere angivelse av straffbare handlinger som ordningen omfatter:

«UNHCR is also concerned over the general wording in Article 37, Section 5 of the purposes for which police may use fingerprints. The provision «Concerning criminal actions» may cover a large range of cases and does not fit with the limitation to crimes of a certain gravity as referred earlier.»

Kirkerådet og Mellomkirkelig råd, med støtte fra *Bjørgvin biskop* og *Møre Biskop* uttaler:

«Kirkerådet og Mellomkirkelig råd er imidlertid skeptisk til den konkrete operasjonaliseringen av hva som er «en straffbar handling av et visst alvor». Det heter at *mistanke* om en forbrytelse *kan medføre* fengsel i mer enn seks måneder, skal gi adgang til utvidet bruk av utlendingsregisteret. Kirkerådet og Mellomkirkelig råd vil peke på at slike formuleringer ikke i tilstrekkelig grad bidrar til det nødvendige personvernet som forslaget understreker at skal ivaretas.»

Oslo biskop mener at søk kan foretas i forbindelse med etterforskningen av en straffesak som kan føre til fengselsstraff.

MiRA-senteret mener det må foreligge en alvorlig straffesak som kan føre til fengsel i lengre tid.

Departementets bemerkninger:

Departementet har merket seg høringsinstansenes synspunkter. Departementet mener likevel at også andre straffbare handlinger, med en lavere strafferamme, bør kunne begrunne søk i utlendingsregisteret. Departementet opprettholder derfor forslaget

om at søk kan foretas der det er mistanke om en straffbar handling som kan medføre fengsel i mer enn 6 måneder. Det vises til at noe som tilsynelatende dreier seg om straffbare forhold med en lavere strafferamme, etter nærmere etterforskning kan vise seg å være ledd i en større organisert kriminell aktivitet. Det antas at en mulighet for søk i utlendingsregisteret vil kunne bidra til å avsløre organisert kriminalitet også i tilfeller hvor politiet i utgangspunktet ikke har hatt mistanke om dette.

Av samme grunn ønsker departementet ikke at søk i utlendingsregisteret skal begrenses til de tilfellene hvor det er mistanke om at lovbruddet har sammenheng med internasjonal organisert kriminalitet. En slik begrensning vil kunne skape problemer fordi mistanken om tilknytningen til internasjonal organisert kriminalitet i mange tilfeller først vil oppstå på et senere tidspunkt i etterforskningen.

For øvrig mener departementet at det kan være hensiktsmessig at grensen for søk i utlendingsregisteret knyttes til grensen for pågrep og fengsel. Det vises til at straffeprosessloven § 171 krever at det foreligger en skjellig grunn til mistanke om at det er begått en eller flere straffbare handlinger som etter loven kan føre til høyere straff enn fengsel i 6 måneder. Dersom et forhold er av en slik karakter at det kan være grunn til å pågripe personen som er mistenkt for den straffbare handlingen, vil det være fornuftig at søk i utlendingsregisteret tillates for å identifisere og finne frem til vedkommende.

Av hensyn til ønsket om en sammenfallende strafferamme med adgangen til å pågripe og fengse, er det nødvendig å innta at grensen settes til «en eller flere» straffbare handlinger som kan medføre strengere straff enn fengsel i 6 måneder, jf straffeloven §§ 61 og 62 vedrørende konkurrans.

2.1.7.3 Fingeravtrykket må være avsatt på et åsted

Høringsinstansenes syn

Høringsbrevet legger opp til at det, i hvert fall i denne omgang, bare er fingeravtrykk avsatt på et åsted for en kriminell handling som skal kunne benyttes til søk i utlendingsregisteret. Dette vilkåret skal i følge høringsbrevet fremgå av forskriften, ikke selve loven.

Fire høringsinstanser kommenterer vilkåret.

Utlendingsdirektoratet skriver:

«På den annen side er betenkelighetene noe mindre i og med at forslaget innebærer at det bare skal tillates søk når det faktisk er avsatt fingeravtrykk på et åsted. I disse tilfellene vil

vedkommendes personverninteresse være mindre beskyttelsesverdig.»

Juss-Buss skriver:

«Juss-Buss samtykker i en eventuell utforming som denne dersom departementets forslag blir iverksatt. Vi mener videre at fingeravtrykket må være funnet på et åsted etter at endringen er trådt i kraft.»

Justisdepartementet forutsetter i sin høringsuttalelse at søk i utlendingsregisteret også skal kunne finne sted der politiet står overfor en tilgjengelig mistenkt som det kan tas fingeravtrykk av i henhold til straffeprosessloven § 160:

«Dersom etterforskningen er rettet mot en person man vet, eller tror, er registrert med fingeravtrykk i utlendingsregisteret, og mistenkte er tilgjengelig slik at det kan tas fingeravtrykk av vedkommende på vanlig måte, bør den ordinære fremgangsmåten etter straffeprosessloven § 160 og påtaleinstruksen kap. 11 følges. Vedkommende må da således kunne mistenkes for en handling som etter loven kan medføre frihetsstraff og ha adgang til rettslig prøvelse, jf. påtaleinstruksen § 11–4.»

Senere har departementet også uttalt at adgangen til å benytte fingeravtrykk til søk i utlendingsregisteret i forbindelse med etterforskning av straffesaker, ikke bør begrenses til fingeravtrykk avsatt på et åsted. *Justisdepartementet* viser til at når det gjelder oppklaring av saker, har det stor verdi for politiet at det også kan søkes på fingeravtrykk som på annen måte er knyttet til det straffbare forholdet, f.eks. fingeravtrykk på et dokument som er sentralt i saken.

Politidirektoratet gav i sin høringsuttalelse uttrykk for at det var enig i at det bare er fingeravtrykk som er avsatt på et åsted for en kriminell handling som skal kunne søkes opp i mot utlendingsregisteret. *Direktoratet* har senere endret syn, og uttaler nå at adgangen til søk bør utvides til også å omfatte fingeravtrykk som på annen måte er knyttet til det straffbare forholdet. Det vises til at dette er en meget praktisk problemstilling ved politiets arbeid.

Departementets bemerkninger

Departementet har merket seg høringsinstansenes synspunkter. Departementet ser at det bl.a. kan oppstå saker hvor et avsatt fingeravtrykk er et avgjørende bevis uten at det kan sies å være avsatt på «åstedet» i tradisjonell forstand. Departementet vil vurdere nærmere hvorvidt ikke bare fingeravtrykk avsatt på åstedet, men også fingeravtrykk som på

annen måte kan knyttes til det straffbare forhold, skal kunne danne grunnlag for søk. Som nevnt ovenfor er dette vilkår som tenkes regulert i utlendingsforskriften, ikke selve loven. Forslaget til forskriftsbestemmelser vil bli gjenstand for høring, på vanlig måte.

Til Juss-Buss sin kommentar om at fingeravtrykket må være funnet på et åsted etter at endringen er trådt i kraft vises til punkt 2.1.9.

2.1.7.4 Nødvendig

Høringsinstansenes syn

MiRA-senteret fremhever at det bør stilles som vilkår at søket i utlendingsregisteret er av betydning for etterforskningen.

En tidligere uttalelse fra *Oslo politidistrikt* som er lagt ved *Politidirektoratets* høringsuttalelse fremhever at søket bør fremstå som nødvendig.

Flere høringsinstanser, blant annet *Kirkerådet* og *Mellomkirkelig råd*, med støtte fra *Bjørgvin biskop* og *Møre biskop*, viser til det som tidligere var den danske ordningen og hevder at denne ivaretar rettssikkerhetsgarantier i større grad. Det danske regelverket innebar tidligere blant annet at et søk i registeret bare kunne finne sted dersom søket ble antatt å være av avgjørende betydning for etterforskningen.

Departementets bemerkninger

I utgangspunktet mener departementet at det ikke skal inntas et vilkår om at et søk i utlendingsregisteret må fremstå som nødvendig for etterforskningen. Det vil være mer hensiktsmessig at søk kan tiltales i alle tilfeller hvor de objektive kriteriene for søk er oppfylt. Dersom det viser seg at det er et behov for å begrense søk til tilfeller der det fremstår som nødvendig for etterforskningen, kan dette inntas i utlendingsforskriften. Spørsmålet vil uansett bli tatt opp ved endring av utlendingsforskriften som følge av dette lovforslaget. Høringsinstansene vil da på ny få anledning til å kommentere spørsmålet.

2.1.7.5 Mistanken

Høringsinstansenes syn

Enkelte høringsinstanser har kommentarer som knytter seg til spørsmålet om hva eller hvem mistanken skal rette seg mot.

I *høringsbrevet* er det skrevet at «(D)epartementet mener det bør foreligge mistanke om en straffbar handling av et visst alvor». Videre fremgår det

av høringsbrevet at «grensen for hva slags kriminalitet registeret skal gjøres tilgjengelig for, settes ved mistanke om en forbrytelse som kan medføre fengsel i mer enn 6 måneder.»

Juss-Buss skriver følgende:

«Må politiet mistenke at handlingen er begått av en «utlending», slik at politiet ved alle funn av avtrykk søker gjennom hele utlendingsregisteret (slik at utlendingsregisteret fungerer som et politiregister), eller må politiet ha en konkret ide om hvem personen er, noe som medfører at man kun undersøker om fingeravtrykket man har funnet er identisk med fingeravtrykkene til den personen man faktisk mistenker?

Juss-Buss mener det må være en forutsetning for å kunne gjennomføre et søk at mistanken må være knyttet til en bestemt person, og ikke til enhver utlending da dette virker svært stigmatiserende [...]»

Politidirektoratet har lagt ved en tidligere høringsuttalelse fra *Oslo* politidistrikt som skriver følgende om en tilgrensende problemstilling:

«[...] Av hensyn til belastningen på til dels skjøre relasjoner mellom etniske minoriteter og politiet vil *Oslo* politidistrikt på det sterkeste fraråde at det innføres noe krav om sannsynliggjøring om nasjonal/etnisk tilhørighet av et fingeravtrykk før et søk kan gjennomføres.»

Antirasistisk Senter har forstått høringsbrevet på følgende måte:

«I forslaget går det fram at det skal være nok at politiet har mistanke om at en forbrytelse kan ha blitt begått av en utlending for å få tilgang til registeret. Saker der gjerningsmannen er ukjent, vil etter dette medføre til søk i registeret fordi politiet ofte ikke vil eller kan utelukke noen på et gitt tidspunkt. Slik som det er foreslått i forslaget ser *Antirasistisk senter* derfor at registeret gjøres til en av politiets daglige redskaper i etterforskning av kriminalitet.»

Departementets bemerkninger

Departementet bemerker at det skal være tilstrekkelig at det er igangsatt en etterforskning av en eller flere straffbare handlinger som kan føre til fengsel i mer enn 6 måneder. Det trenger ikke foreligge en mistanke knyttet til en bestemt person, en bestemt nasjonal eller etnisk gruppe eller mistanke om at en utlending står bak den straffbare handlingen. Det vises til at det vil være belastende for både politiet og utlendinger som gruppe, dersom det skal stilles et krav til en mistanke om at den straffbare handlingen er begått av en utlending. Det er mer hensiktsmessig at politiet gis anledning til et

mer rutinemessig søk i utlendingsregisteret, på samme måte som fingeravtrykkene kan benyttes til søk i det alminnelige fingeravtrykksregisteret for straffesaker. Dette innebærer også at fingeravtrykkene like gjerne kan tilhøre et vitne som har avsatt fingeravtrykket sitt, som gjerningsmannen.

2.1.7.6 *Kompetanse*

Høringsinstansenes syn

I høringsbrevet legges det opp til at søk i utlendingsregisteret kan finne sted etter en beslutning av politiet selv. Åtte av høringsinstansene er enige i at kompetansen legges til politiet. Syv av høringsinstansene har ikke kommentert spørsmålet om kompetanse. Seks av høringsinstansene mener at søk i registeret i forbindelse med etterforskningen av et straffbart forhold bare bør finne sted etter en rettslig kjennelse.

Justisdepartementet, Utenriksdepartementet, Utlendingsdirektoratet, Den norske advokatforening, Politidirektoratet, JURK, Politiets fellesforbund og Politiets sikkerhetstjeneste støtter lovforslaget.

Utlendingsdirektoratet uttaler om kompetansespørsmålet:

«Departementet foreslår at det er politiet som skal avgjøre behovet for søk i det enkelte tilfellet. Vi antar at dette innebærer at politiet må henvende seg til Kriminalpolitisen for å foreta søk mot registeret. Vi forutsetter at det innføres retningslinjer for søk i registeret som hindrer misbruk, for eksempel søk i andre tilfeller enn det som er tillatt. Likeledes forutsetter vi at det innføres retningslinjer om begrensninger i den personkrets som skal få tillatelse til å søke i registeret. Under disse forutsetningene har vi ingen innvendinger til at politiet vurderer når det er behov for søk.»

Oslo biskop, Flyktningerådet, MiRA-senteret, Kirkerådet og Mellomkirkelig råd, Bjørgvin biskop og Møre Biskop, mener at søk bare skal kunne skje etter en kjennelse fra retten.

Kirkerådet og Mellomkirkelig råd viser til den ordningen som tidligere gjaldt i Danmark. Denne ordningen innebar bl.a. at søk i registeret bare kunne finne sted etter en rettslig kjennelse. Ut fra rettsikkerhetshensyn foreslår *Kirkerådet og Mellomkirkelig råd* at det gjøres en tilføyelse i den foreslåtte lovbestemmelsen om at domstolskjennelse er påkrevd for at søk skal kunne gjøres i utlendingsregisteret i etterforskningsøyemed.

Oslo biskop skriver:

«[...] *Oslo biskop* mener at av rettsikkerhetsmessige hensyn kan foreslåtte søk i utlendings-

registeret bare finne sted etter rettens kjennelse [...]»

Departementets bemerkninger

Departementet bemerker at det vil være mest hensiktsmessig at politiet gis kompetanse til å beslutte at søk i utlendingsregisteret skal foretas i forbindelse med etterforskningen av et straffbart forhold. Det vises til at lovforslaget ikke inneholder vilkår av skjønnsmessig karakter. Dersom det stilles vilkår om at retten skal godkjenne søket, vil retten kun prøve hvorvidt fingeravtrykkene skriver seg fra et åsted for, eller eventuelt på annen måte knyttes til, en straffbar handling som har den nødvendige strafferammen. Det synes derfor unødvendig å bringe spørsmålet om søk inn for retten. Også hensynet til effektivitet og bruk av ressurser tilsier at rettens kjennelse ikke bør kreves for at søk i registeret skal kunne foretas.

Departementet mener også at det ikke bør stilles krav om en beslutning fra påtalemyndigheten.

2.1.7.7 Andre vilkår for søk/ fremgangsmåten for søk

Høringsinstansenes syn

Flere høringsinstanser har påpekt at det er viktig med rutiner knyttet til registrering, sletting og bruk av registeret.

Utlendingsdirektoratet, Datatilsynet og Den norske advokatforening understreker at det er viktig at det utarbeides retningslinjer for bruken av registeret, for å hindre misbruk, og forutsetter at søk i registeret er tenkt loggført.

Oslo politidistrikt mener at søk i registeret må registreres av en registerfører.

Datatilsynet mener at ny bruk av registeret må medføre endrede informasjonsrutiner til de som avkreves fingeravtrykk. Tilsynet mener at den registrerte må gjøres klart oppmerksom på at registeret også kan bli brukt av politiet i etterforskningsøyemed.

Departementets bemerkninger

Departementet er enig i at det er viktig at det etableres gode rutiner i forbindelse med den nye anvendelsen av registeret, for å hindre misbruk. Departementet vil komme tilbake til dette i forbindelse med arbeidet med bestemmelser i utlendingsforskriften.

2.1.8 Opptak av fingeravtrykk ved tvang

Høringsinstansenes syn

Noen av høringsinstansene har påpekt det proble-

matiske i at verken loven eller forskriften sier noe om fremgangsmåten for opptak av fingeravtrykk der utlendingen motsetter seg dette.

Politidirektoratet har lagt ved en uttalelse fra *Oslo politidistrikt* som skriver:

«[...] i de relativt få tilfellene hvor utlendingen nekter å medvirke til slik registrering, er politiets hjemmel til tvangsmessig opptak uklar. Utlendingsloven § 37, 3.ledd har ikke noen henvisning til strpl. § 160 og påtaleinstruksens § 11–4. Slik sett kan det hevdes at rettens avgjørelse for tvangsgjennomføring av fingeravtrykk ikke er nødvendig, i likhet med tvangsmessig blodprøvetaking ved mistanke om overtredelse av vegtrafikkl. § 22, jfr. også Rt. 1982 s. 471. Politiet ser det likevel slik at det er for «risikabelt» av eget tiltak å fortolke utlendingsloven så vidt utvidende at den skal gi hjemmel for maktbruk fra politiets side. Ved Oslo politidistrikt er det derfor praksis for å oversende saken til retten for beslutning. [...] Etter vår oppfatning bør derfor også bestemmelsen i utlendingsloven inneholde en positiv adgang for politiet til å oppta fingeravtrykk med tvang.»

Justisdepartementet viser til Politidirektoratets høringsuttalelse og skriver:

«Justisdepartementet er enig i at det bør vurderes hvorvidt det er hensiktsmessig å ha en uttrykkelig hjemmel i utlendingsloven for opptak av fingeravtrykk ved tvang.

Riksadvokaten skriver:

«Det er riksadvokatens erfaring at politiet anser denne fortolkning som et så usikkert hjemmelsgrunnlag at spørsmålet i stor utstrekning blir forelagt retten til avgjørelse. Dette må ofte i standbringes på kort varsel, og er tidkrevende for så vel politiet som for domstolen. Det bør derfor vurderes om ikke utlendingsloven burde inneholde en positiv adgang for politiet til å oppta fingeravtrykk med tvang.»

Departementets bemerkninger

Forholdene som knytter seg til fremgangsmåten for opptak av fingeravtrykk faller utenfor det som er tenkt lovregulert i denne omgang. Departementet har imidlertid merket seg høringsinstansenes synspunkter.

2.1.9 Tilbakevirkende kraft

Høringsinstansenes syn

En av høringsinstansene har belyst problemet som knytter seg til spørsmålet om tilbakevirkende kraft. Det vises til at *Juss-Buss* uttaler:

«Når myndigheten ønsker å åpne for et utvidet bruk av registeret til et nytt formål (etterforskning av straffbare forhold begått i Norge), bør dette i det minste kun gjelde for personer som har fått informasjon om dette og som har samtykket til at personlige opplysninger om dem benyttes til dette formål. I denne sammenheng etterlyser Juss-Buss en utredning i forhold til Grunnlovens § 97»

Avslutningsvis i sin høringsuttalelse skriver organisasjonen:

«Vi mener videre at fingeravtrykk må være funnet på et åsted etter at endringen er trådt i kraft».

Departementets bemerkninger

Grunnloven § 97 setter et forbud mot å gi nye lover tilbakevirkende kraft. Et forbud mot tilbakevirkning vil generelt bare gjelde der tilbakevirkningen er til ugunst for borgeren. Spørsmålet er, som Juss-Buss har påpekt, hvorvidt lovendringen kan gjøres gjeldende overfor dem som har avsatt sine fingeravtrykk på et åsted, *før* lovendringen trer i kraft. Et annet spørsmål er hvorvidt det kan søkes i registeret blant opplysninger som er registrert *før* lovendringen trer i kraft.

Hovedformålet bak forbudet i Grunnloven § 97 er å skape trygghet og forutberegnelighet for borgerne. Borgerne beskyttes mot at nye lover gjør inngrep i tidligere etablerte rettslige posisjoner. Beskyttelsen er imidlertid ikke absolutt. Det er kun den urimelige tilbakevirkningen som rammes av forbudet. I Rt. 1996 side 1415 anga Høyesterett normen for tilbakevirkningsforbudet til å gjelde den «klart urimelige eller urettferdige» tilbakevirkning. Det ble videre uttalt at avveiningen blant annet må gjøres ut fra «hvilke rettigheter eller posisjoner inngrepet gjelder, hvilke grunnlag den enkelte eller en gruppe har for sine forventninger, om inngrepet er plutselig og betydelig og om fordelingen av byrdene rammer den enkelte eller en gruppe særlig hardt(...) Det vil bare være de kvalifiserte eller åpenbare tilfeller av urimelighet eller urettferdighet som rammes.»

Forbudet mot uegentlig tilbakevirkning forutsetter i utgangspunktet at det gjøres inngrep i en etablert rettslig posisjon. Først dersom dette er tilfelle, er det naturlig å tale om tilbakevirkning.

Departementet mener på denne bakgrunn at Grunnloven § 97 ikke er til hinder for å tillate søk i utlendingsregisteret i de nevnte tilfellene.

2.1.10 Lovforslagets plassering

Høringsinstansenes syn

Datatilsynet mener at lovendringen er så sentral at den bør utformes som en egen bestemmelse i loven:

«Datatilsynet mener at den endring som foreslås er av så sentral karakter at man bør vurdere å gi en egen lovbestemmelse fremfor å «gjemme den bort» i et siste ledd i en bestemmelse som indikerer et helt annet innhold og formål. I det minste bør det allerede fremgå i overskriften til bestemmelsen f.eks slik; *Identifisering/etterforskning.*»

Departementets bemerkninger

Departementet mener at lovforslaget ikke trenger inntas i en egen lovbestemmelse, men at det er tilstrekkelig at endringen foretas i utlendingsloven § 37 femte ledd. Departementet mener videre at dagens overskrift er tilstrekkelig.

2.1.11 Lovhjemmel for søk i utlendingsregisteret for straffbare handlinger begått i utlandet

Høringsinstansenes syn

Utenriksdepartementet har påpekt behovet for en klarere hjemmel for at norske myndigheter skal kunne søke i utlendingsregisteret for handlinger begått i annet land for så å utlevere personopplysninger til andre lands myndigheter.

Departementet bemerker

Hvorvidt det er et behov for en klarere lovhome- mel for bruk av utlendingsregisteret i forbindelse med handlinger begått i annet land og utlevering av personopplysninger til andre lands myndigheter, ligger i utgangspunktet utenfor det som er tenkt lovregulert i denne omgang. Departementet mener for øvrig at hjemmelsgrunnlaget for slik bruk er tilstrekkelig i dagens regelverk, jf. utlendingsloven § 37 femte ledd og utlendingsforskriften § 131 tredje ledd. Departementet viser i denne sammenheng til Ot.prp. nr. 83 (1991–92) s. 20, der det fremgår at det med hjemmel i § 37 femte (daværende fjerde) ledd vil bli gitt forskriftsbestemmelser som åpner for slik bruk av registeret og utlevering av opplysninger fra registeret.

2.1.12 Andre forhold som høringsinstansene har påpekt

Høringsinstansenes syn

Politidirektoratet etterlyser en hjemmel for å lagre fotografi elektronisk. Videre etterlyser direktoratet

klarere hjemler for registrering og søk i utlendingsregisteret.

Justisdepartementet viser til Politidirektoratets høringsuttalelse og peker på de problemstillingene som direktoratet reiser vedrørende registrering, søk og lagring av fingeravtrykk og fotografi.

Juss-buss mener «at det må være en forutsetning at fingeravtrykkene slettes når det er innvilget asyl eller gitt tillatelse som kan gi grunnlag for bosettingstillatelse, jf. utlendingsforskriften § 132».

Den Norske Advokatforening skriver:

«Foreningen vil påpeke betydningen av at det etableres gode rutiner for kvalitetssikring av registeret, herunder ved regelmessig vedlikehold. Ved den foreslåtte bruk bør det etableres en entydig rutine for hvor lenge man kan bli stående, prosedyrer for sletting etc.»

Departementets bemerkninger

Spørsmålene som knytter seg til elektronisk lagring av fingeravtrykk og fotografier ligger utenfor det som i denne omgang er gjenstand for lovregulering. Departementet har imidlertid merket seg høringsinstansenes synspunkter.

Hva gjelder spørsmålene om rutiner for bruk og sletting av opplysningene i utlendingsregisteret, tar dette lovforslaget ikke sikte på å endre dagens praksis. Enkelte av problemstillingene som påpekes vil imidlertid bli gjennomgått og vurdert i forbindelse med endringer i utlendingsforskriften som følge av lovendringen.

2.2 §§ 29 første ledd ny bokstav f, g og h, § 29 annet ledd, § 30 annet ledd ny bokstav d og e, § 30 tredje ledd, § 34 a første ledd

2.2.1 Bakgrunn for forslagene i høringsbrevet

I høringsbrev av 2. august 2002 foreslo departementet flere endringer i utlendingsloven §§ 29, 30 og 34. Bakgrunnen for forslagene var Rådskonferansen 2001/40/EF om gjensidig anerkjennelse av avgjørelser om utsendelse av tredjelandsborgere, som ble vedtatt av EU på rådsmøtet den 28.-29. mai 2001. Direktivet utgjør en videreutvikling av Schengen-reglene. I henhold til samarbeidsavtalen med EU om Norges tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-reguleringen som Norge inngikk 18. mai 1999, er Norge forpliktet til å implementere EU-rettsakter som in-

nebærer en videreutvikling av Schengen-reglene, jf. St.prp. nr. 50 (1998–99).

Det følger av artikkel 8 i avtalen at Norge innen tretti dager etter at EU har vedtatt en rettsakt, skal underrette Rådet og Kommisjonen om man fra norsk side godtar innholdet og vil innarbeide det i norsk rett. Dersom vedtaket først kan bli bindende for Norge etter at det er behandlet av Stortinget, skal dette meddeles Rådet og Kommisjonen samtidig. Et eksempel på at Stortingsbehandling er nødvendig, er der gjennomføring av rettsakten krever ny lov, jf. Grunnloven § 26 annet ledd.

Rådskonferansen 2001/40/EF ble vedtatt 28. mai 2001, og 27. juni samme år meddelte Norge Rådet og Kommisjonen at man godtok direktivet. Det ble beklageligvis ikke tatt noe forbehold om Stortingets samtykke. Bakgrunnen var at departementet på dette tidspunkt var av den vurdering at gjennomføring av direktivet ikke krevde noen endringer i utlendingsloven. Direktivteksten byr imidlertid på enkelte tolkningsproblemer, og etter en nærmere fordykning er departementet kommet til at det likevel er nødvendig å endre utlendingsloven.

Storbritannia og Irland deltar ikke fullt ut i Schengen-samarbeidet, men har i medhold av protokoll til Amsterdamtraktaten rett til å anmode de andre EU-landene om å få tre inn i hele eller deler av Schengen-samarbeidet dersom de skulle ønske det. Storbritannia har meddelt at landet ønsker å anvende direktivet. Når det i det følgende henvises til Schengen-landene, innebærer dette derfor også en henvisning til Storbritannia.

Avskaffelsen av grensekontrollen mellom Schengen-landene har gjort at tredjelandsborgere som ikke har rett til å oppholde seg i Schengen-området, kan forflytte seg mellom medlemsstatene. Direktivet skal motvirke at en tredjelandsborger som er bortvist eller utvist fra en medlemsstat, kan unngå en slik avgjørelse ved å forflytte seg fra en medlemsstat til en annen. Målet er å muliggjøre anerkjennelse og fullbyrdelse av en avgjørelse om utsendelse som er truffet av en kompetent administrativ myndighet i et Schengen-land (beslutningsmedlemsstaten) vedrørende en tredjelandsborger som befinner seg på et annet Schengen-lands område (håndhevingsmedlemsstaten). Direktivet medfører at tredjelandsborgere som er omfattet av en avgjørelse om utsendelse truffet av et Schengen-land, ikke vil bli sendt tilbake fra et Schengen-land til et annet for å bli utsendt fra Schengen-området derfra. I stedet kan håndhevingsmedlemsstaten sende ut den tredjelandsborger det gjelder direkte.

Artikkel 1 i direktivet gir medlemsstatene en mulighet til å anerkjenne en annen medlemsstats avgjørelse om utsendelse, men pålegger ikke med-

lemsstatene noen plikt til å gjennomføre andre medlemsstaters avgjørelser.

Artikkel 2 gir direktivet anvendelse på alle tredjelandsborgere, dvs. enhver person som ikke er statsborger i en medlemsstat (med unntak for familiemedlemmer til unionsborgere som har gjort bruk av sin rett til fri bevegelse for personer). Direktivet gjelder for administrative avgjørelser om utsendelse, men ikke for domstolsavgjørelser.

Artikkel 3 oppstiller vilkår for når en utsendelse som omhandlet i artikkel 1 kan gi grunnlag for anerkjennelse av en annen medlemsstat. I følge artikkel 3 nr. 1 a) må tredjelandsborgeren være omfattet av en avgjørelse basert på en alvorlig og aktuell trussel mot den offentlige orden eller den nasjonale sikkerhet og truffet i følgende tilfeller:

- når tredjelandsborgeren av beslutningsmedlemsstaten er dømt for en lovovertrødelse som straffes med minst ett års frihetsstraff
- når det foreligger alvorlige grunner til å anta at tredjelandsborgeren har begått alvorlige straffbare handlinger, eller det foreligger konkrete indisier for at han har til hensikt å begå slike handlinger på en medlemsstats område.

En avgjørelse om utsendelse truffet på grunnlag av artikkel 3 nr. 1 a) gjør det mulig å tilbakekalle en oppholdstillatelse som er utferdiget av en annen medlemsstat, dersom det er adgang til det i følge den nasjonale lovgivningen i den stat som har gitt oppholdstillatelsen. I slike tilfeller skal håndhevingsmedlemsstaten rådføre seg med beslutningsmedlemsstaten og når det er aktuelt, med den staten som har gitt oppholdstillatelsen.

I følge artikkel 3 nr. 1 b) må tredjelandsborgeren alternativt være omfattet av en avgjørelse om utsendelse på grunnlag av overtrødelse av nasjonal lovgivning om innreise eller opphold.

Avgjørelsen om utsendelse må ikke være utsatt eller opphevet av beslutningsmedlemsstaten.

Artikkel 3 nr. 2 fastslår at medlemsstatene er forpliktet til å gjennomføre direktivet i overensstemmelse med menneskerettighetene og de grunnleggende frihetene.

Artikkel 3 nr. 3 slår fast at direktivet ikke griper inn i bestemmelsene i Dublin-konvensjonen om hvilken stat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad som fremsettes hos en av medlemsstatene i EU, eller i tilbaketakelsesavtalene mellom medlemsstatene.

Artikkel 4 pålegger medlemsstatene å sikre at tredjelandsborgeren kan få overprøvd enhver avgjørelse som omhandlet i artikkel 1 nr. 2 i henhold til håndhevingsmedlemsstatens lovgivning.

Artikkel 5 slår fast at behandling og utveksling av personopplysninger skal skje i overensstemmel-

se med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF av 24. oktober 1995, jf. personopplysningsloven av 14. april 2000.

Artikkel 6 angir at beslutningsmedlemsstatens og håndhevingsmedlemsstatens myndigheter skal benytte alle hensiktsmessige midler til å samarbeide og utveksle opplysninger ved gjennomførelsen av dette direktivet. Beslutningsmedlemsstaten skal sørge for at håndhevingsmedlemsstaten hurtigst mulig får alle nødvendige dokumenter for dokumentasjon av at avgjørelsen om utsendelse fortsatt har virkning. Håndhevingsmedlemsstaten skal undersøke situasjonen til den aktuelle personen for å forsikre seg om at ingen relevante internasjonale rettsakter eller gjeldende nasjonale bestemmelser er til hinder for fullbyrdelse av avgjørelsen om utsendelse. Når utsendelsen er iverksatt, skal håndhevingsmedlemsstaten underrette beslutningsmedlemsstaten.

Artikkel 7 slår fast at medlemsstatene skal utligne innbyrdes de finansielle ubalanser som kan oppstå som følge av anvendelsen av direktivet.

Artikkel 8 – 10 innholder regler om direktivets gjennomføring og ikrafttredelsesbestemmelser.

Utlendingsloven inneholder ingen bestemmelser om «utsendelse». Departementet legger til grunn at norsk gjennomføring av direktivet bør skje gjennom vedtak om *bortvisning* eller *utvisning*. Utlendingsloven § 27 første ledd bokstav j gir adgang til å bortvise når det er nødvendig av hensyn til Norges eller annet Schengenlands offentlige orden, nasjonale sikkerhet eller internasjonale forbindelser. Det antas at tredjelandsborgere som er omfattet av en avgjørelse om utsendelse fra andre Schengenland, vil kunne bortvises fra Norge med hjemmel i utlendingsloven § 27 første ledd bokstav j. Direktivet nødvendiggjør derfor etter departementets syn ingen endringer i utlendingslovens *bortvisningsbestemmelser*.

Departementet har vurdert hvorvidt det er behov for å endre utlendingslovens *utvisningsbestemmelser* som følge av direktivet. Bestemmelsene om utvisning finnes i lovens §§29 og 30. § 29 regulerer adgangen til å utvise utlending som har arbeids- eller oppholdstillatelse, men som ikke fyller kravene til å få bosettingstillatelse. For utlending som fyller kravene til å få bosettingstillatelse, er det § 30 som regulerer utvisningsadgangen. Slik utlending er i medhold av § 30 gitt et sterkere vern mot utvisning enn utlendinger for øvrig, pga. den antatte tilknytning til riket.

Vedtaket om utvisning innebærer at arbeids-, oppholds- eller bosettingstillatelsen ikke lenger er gyldig. Utvisning er også til hinder for senere innreise i riket. Innreiseforbudet skal som hovedregel

ikke gjelde for kortere tidsrom enn to år, jf. § 29 tredje ledd.

Utlendingsloven § 29 første ledd bokstav b slår fast at en utlending kan utvises når han/hun for mindre enn fem år siden i utlandet har sonet eller er ilagt straff eller særreaksjon for et forhold som etter norsk lov kan føre til fengselsstraff i mer enn tre måneder. Videre følger det av utlendingsloven § 30 annet ledd bokstav b at utlending som fyller kravene til å få bosettingstillatelse, kan utvises når utlendingen har sonet eller er ilagt straff eller særreaksjon for forhold som etter norsk lov kan føre til fengselsstraff i tre år eller mer, og dette er skjedd for mindre enn fem år siden i utlandet. Etter departementets vurdering gir dagens lovbestemmelser her tilstrekkelig grunnlag for å kunne anerkjenne andre Schengen-lands utsendelsesavgjørelser som nevnt i artikkel 3 nr. 1 a) første strekpunkt (utlendinger som av beslutningsmedlemsstaten er dømt for et straffbart forhold), ved å utvise utlendingen fra Norge. Det foreslås derfor ingen endringer på dette punkt.

2.2.2 § 29 første ledd ny bokstav f, § 30 annet ledd ny bokstav d

Direktivets artikkel 3 nr. 1 a) annet strekpunkt gjelder som nevnt anerkjennelse av andre Schengen-lands avgjørelser om utsendelse som bygger på «alvorlige grunner til å anta» at tredjelandsborgeren har begått alvorlige straffbare handlinger, eller «konkrete indisier» for at han/hun planlegger å begå slike handlinger på et Schengen-lands territorium. Etter utlendingsloven i dag vil slike tredjelandsborgere kunne bortvises fra Norge, jf. punkt 2.2.1 ovenfor, men det foreligger ingen tilsvarende utvisningsadgang overfor tredjelandsborgere som har oppholds- eller arbeidstillatelse eller bosettingstillatelse.

I høringsbrevet av 2. august 2002 uttalte departementet bl.a. at en gjennomføring av denne del av direktivet i utlendingslovgivningen var ønskelig av allmennpreventive grunner, og for å avverge alvorlige straffbare handlinger. Det ble vist til at utvisning som reaksjon ved andre Schengen-lands mistanke om eller holdepunkter (indisier) for at tredjelandsborgeren har begått eller vil begå alvorlige straffbare handlinger, ville være et virkemiddel i kampen mot alvorlig kriminalitet. Departementet antok samtidig at utvisningsadgangen burde avgrensnes til tilfeller der mistanken/holdpunktene gjaldt forbrytelser som kan medføre straff av fengsel i 10 år eller mer.

På denne bakgrunn foreslo departementet i hø-

ringsbrevet at det i utlendingsloven § 29 første ledd ble føyet til en ny bokstav f med følgende ordlyd:

«Utlending kan utvises

.....

- f) når en administrativ myndighet i et land som deltar i Schengensamarbeidet har truffet endelig avgjørelse om bortvisning eller utvisning av utlendingen på grunn av hensynet til den offentlige orden eller nasjonale sikkerhet. Det er et vilkår at det er skjellig grunn til mistanke om at utlendingen har begått alvorlige straffbare handlinger som etter norsk lov kan føre til fengselsstraff i 10 år eller mer, eller konkrete holdepunkter for at utlendingen planlegger å begå slike handlinger på et Schengen-lands territorium,»

Likeledes foreslo departementet i høringsbrevet at det i utlendingsloven § 30 annet ledd ble føyet til en ny bokstav d med følgende ordlyd:

«Utlending som fyller kravene til å få bosettingstillatelse, kan bare bortvises eller utvises

.....

- d) når en administrativ myndighet i et land som deltar i Schengensamarbeidet har truffet endelig avgjørelse om bortvisning eller utvisning av utlendingen på grunn av hensynet til den offentlige orden eller nasjonale sikkerhet. Det er et vilkår at det er skjellig grunn til mistanke om at utlendingen har begått alvorlige straffbare handlinger som etter norsk lov kan føre til fengselsstraff i 10 år eller mer, eller konkrete holdepunkter for at utlendingen planlegger å begå slike handlinger på et Schengen-lands territorium,».

2.2.3 § 29 første ledd ny bokstav g, § 30 annet ledd ny bokstav e

I høringsbrevet av 2. august 2002 uttalte departementet videre at det burde gis adgang til å utvise tredjelandsborgere fra Norge også der *norske* myndigheter hadde grunn til mistanke om eller konkrete holdepunkter for alvorlige straffbare handlinger, altså uten at utvisningen bygget på andre Schengen-lands vedtak om bortvisning eller utvisning. Det ble presisert at en slik utvisningsadgang ikke fulgte av direktivet. Etter departementets syn gjaldt imidlertid behovet for å avverge alvorlige straffbare handlinger, og hensynet til allmennprevensjon, på samme måte her.

Det ble også påpekt at det kunne virke noe vilkårlig og tilfeldig dersom utlendingsloven gir adgang til å utvise på grunnlag av andre Schengen-lands vedtak om bortvisning eller utvisning som

bygger på mistanke/holdpunkter, men ikke adgang til å utvise på grunnlag av norske myndigheters mistanke/holdpunkter.

På denne bakgrunn foreslo departementet i høringsbrevet at det i utlendingsloven § 29 første ledd ble føyet til en ny bokstav g med følgende ordlyd:

«Utlending kan utvises

.....

- g) når det er nødvendig av hensyn til den offentlige orden eller nasjonale sikkerhet. Det er et vilkår at det er skjellig grunn til mistanke om at utlendingen har begått alvorlige straffbare handlinger som etter norsk lov kan føre til fengselsstraff i 10 år eller mer, eller konkrete holdpunkter for at utlendingen planlegger å begå slike handlinger på et Schengen-lands territorium.»

Likeledes foreslo departementet i høringsbrevet at det i utlendingsloven § 30 annet ledd ble føyet til en ny bokstav e med følgende ordlyd:

«Utlending som fyller kravene til å få bosettingstillatelse, kan bare bortvises eller utvises

.....

- e) når det er nødvendig av hensyn til den offentlige orden eller nasjonale sikkerhet. Det er et vilkår at det er skjellig grunn til mistanke om at utlendingen har begått alvorlige straffbare handlinger som etter norsk lov kan føre til fengselsstraff i 10 år eller mer, eller konkrete holdpunkter for at utlendingen planlegger å begå slike handlinger på et Schengen-lands territorium.»

2.2.4 § 29 første ledd ny bokstav h

Utlendingsloven § 29 første ledd bokstav a gir hjemmel for å utvise når utlendingen grovt eller gjentatte ganger har overtrådt en eller flere bestemmelser i utlendingsloven eller unndrar seg gjennomføring av vedtak som innebærer at vedkommende skal forlate riket. På bakgrunn av direktivets bestemmelser om adgang til å anerkjenne utsendelsesavgjørelser fra andre Schengen-land som nevnt i artikkel 3 nr. 1 b) (overtredelse av annet Schengen-lands lovgivning om innreise eller opphold), foreslo departementet i høringsbrevet at det i utlendingsloven § 29 første ledd ble føyet til en ny bokstav h med følgende ordlyd:

«Utlending kan utvises

.....

- h) når en administrativ myndighet i et land som deltar i Schengensamarbeidet har truffet endelig avgjørelse om bortvisning eller utvisning av utlendingen på grunn av manglende overholdelse av landets bestemmelser om utlendingers innreise eller opphold.»

Departementet uttalte også at det ikke ønsket å foreslå en tilsvarende endring i § 30 om adgangen til å utvise utlending som fyller kravene til å få bosettingstillatelse. Det ble vist til at slike utlendinger i loven er gitt et sterkere vern mot utvisning enn utlendinger for øvrig, pga. deres antatte tilknytning til riket.

2.2.5 § 29 annet ledd og § 30 tredje ledd

I høringsbrevet uttalte departementet at utvisning etter de foreslåtte bestemmelsene *kunne* gi et urimelig resultat, alt etter omstendighetene. Etter departementets syn burde det derfor i disse tilfellene foretas en konkret forholdsmessighetsvurdering, på samme måte som ved de fleste andre utvisningsgrunnlagene i utlendingsloven §§ 29 og 30, jf. § 29 annet ledd første punktum og § 30 tredje ledd.

I høringsbrevet foreslo departementet på denne bakgrunn å endre utlendingsloven § 29 annet ledd første punktum ved å tilføye en henvisning til første ledd ny bokstav f, g og h. § 29 annet ledd første punktum ville dermed få følgende ordlyd:

«Utvisning etter første ledd bokstav a, b, c, e, f, g og h besluttes ikke dersom det i betraktning av forholdets alvor og utlendingens tilknytning til riket vil være et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen selv eller de nærmeste familie-medlemmene.»

Likeledes foreslo departementet å endre utlendingsloven § 30 tredje ledd ved å tilføye en henvisning til annet ledd ny bokstav d og e. § 30 tredje ledd ville dermed få følgende ordlyd:

«Utvisning etter annet ledd bokstav b, c, d og e besluttes ikke dersom det i betraktning av forholdets alvor og utlendingens tilknytning til riket vil være et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen selv eller de nærmeste familiemedlemmer.»

2.2.6 § 34a første ledd første punktum

Det følger av direktivets artikkel 6 at medlemslandene er forpliktet til å samarbeide og utveksle opplysninger for å kunne gjennomføre direktivet. Adgangen til å oversende opplysninger til andre Schengen-land er i dag nærmere regulert i utlendingsloven § 34 a. Denne bestemmelsen slår fast at i den utstrekning Norge er forpliktet til det som deltaker i Schengen-samarbeidet og samarbeidet i henhold til Dublinkonvensjonen, kan utlendingsmyndighetene uten hinder av taushetsplikt oversende opplysninger om enkeltpersoner til myndighetene i land som deltar i slikt samarbeid, som ledd i eller til bruk ved behandling av sak om visum, asyl eller oppholdstillatelse.

For å ivareta forpliktelsene etter artikkel 6 i direktivet foreslo departementet i høringsbrevet å endre § 34a første ledd første punktum slik at bestemmelsen fikk følgende ordlyd:

«I den utstrekning Norge er forpliktet til det som deltaker i Schengensamarbeidet og samarbeidet i henhold til Dublinkonvensjonen 15. juni 1990, kan utlendingsmyndighetene uten hinder av taushetsplikt oversende opplysninger om enkeltpersoner til myndighetene i land som deltar i slikt samarbeid, som ledd i eller til bruk ved behandling av sak om visum, asyl, *bortvisning, utvisning* eller oppholdstillatelse.»

2.2.7 Høringsinstansenes syn

2.2.7.1 Generelle kommentarer

Enkelte av høringsinstansene uttaler seg om hvorvidt Norge er folkerettslig forpliktet til å gjennomføre de foreslåtte endringene på bakgrunn av direktivet og Schengen-samarbeidet. *Advokatforeningen, Oslo Biskop, Utlendingsdirektoratet og Juss-Buss* konkluderer alle med at Norge ikke er forpliktet til å foreta endringer i utlendingsloven.

Juss-Buss viser til at direktivet gir medlemsstatene en valgfrihet med hensyn til gjennomføringen. Organisasjonen uttaler også at det ikke vil være i samsvar med Stortingets forutsetninger ved tiltredelsen til Schengen-samarbeidet at medlemslandene blir forpliktet til å anerkjenne og rette seg etter hverandres forvaltningsavgjørelser.

Utlendingsdirektoratet uttaler at dersom utlendingen har oppholdstillatelse, er det i henhold til artikkel 3 i direktivet opp til Norge å avgjøre om vi ønsker å ha et regelverk som åpner for å utvise utlendinger av de foreslåtte grunner. Direktoratet konkluderer derfor med at det ikke er nødvendig å innføre ny lovbestemmelse om utvisning for å tilfredsstillte intensjonene i direktivet.

Organisasjonen Mot Offentlig Diskriminering (OMOD) uttaler imidlertid:

«Norge har en folkerettslig forpliktelse til å gjennomføre de endringer i utlendingsloven som er foreslått i ny § 29 første ledd bokstav h og § 34a første ledd første punktum. Disse endringene er derfor vanskelig å komme utenom dersom Norge ønsker å bevare sitt medlemskap i Schengen. De kan også vanskelig gis en annen form.»

OMOD støtter likevel ikke forslagene.

Utenriksdepartementet uttalte i høringsrunden at utlendingsloven allerede i dag antas å oppfylle direktivets minstekrav. Etter en nærmere vurdering har departementet kommet til at gjennomføring av

direktivet likevel krever endringer i utlendingsloven.

2.2.7.2 § 29 første ledd ny bokstav f, § 30 annet ledd ny bokstav d

Utlendingsdirektoratet, Flyktningerådet, OMOD, Oslo Biskop, Juss-Buss, Amnesty, Innvandrernes landsorganisasjon, NOAS, Utlendingsnemnda, Mirasenteret, Antirasistisk senter, Datatilsynet, Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM) og Mellomkirkelig råd er alle negative til lovforslagene.

Høringsinstansene uttaler at forslagene er problematiske i forhold til prinsippet om rettssikkerhet, og stiller seg kritiske til at det i utvisningssaken stilles mindre krav til sannsynlighetsovervekt enn i en straffesak. Høringsinstansene er videre kritiske til at det er utlendingsmyndighetene og ikke domstolene som skal vurdere straffeprosessuelle begreper som «skjellig grunn til mistanke».

Utlendingsdirektoratet uttaler:

«Lovforslaget innebærer at begrepet skyldig får et annet innhold for en utlending enn for en norsk statsborger. Prinsippet om at ingen må dømmes uten etter lov eller straffes uten etter dom er nedfelt i menneskerettighetserklæringen. Selv om utvisning ikke er å anse som straff, er det skyld i forhold til straffbar handling som legges til grunn for utvisning, og en kan derfor heller ikke knytte rettsvirkninger til dette begrep når det ikke er brukt i samsvar med grunnleggende rettsprinsipper.»

Direktoratet viser også til at de foreslåtte vilkår for utvisning vil medføre vanskelige grense-dragningsspørsmål hvor direktoratet må innarbeide nye skjønnskriterier. Lovforslaget innebærer etter direktoratets syn for stor grad av skjønn i avgjørelsen som kan føre til forskjellsbehandling og vilkårlighet.»

Juss-Buss peker på at utvisning for mange i realiteten er det samme som straff. Videre heter det:

«...fordi straff er et så inngripende tiltak har man ansett det som viktigere å ikke la uskyldige bli dømt enn å la noen skyldige gå fri. Dette hensynet må også være avgjørende i forhold til et så inngripende tiltak som utvisning. Det bør derfor kreves at det forhold som ligger til grunn for utvisningen er sannsynliggjort bortenfor enhver rimelig tvil. Vi mener på bakgrunn av dette at man ikke bør utvide adgangen til å utvise utlendinger slik at man kan utvise på grunnlag av skjellig grunn til mistanke for at man har begått, eller konkrete holdepunkter for at man planlegger å begå, alvorlige straffbare handlinger. En slik utvidelse vil etter vår mening innebære en drastisk svekkelse av utlendingers rettssikkerhet.»

OMOD uttaler at utvisning uten dom i disse tilfellene bryter med ulike konvensjonsfestede menneskerettighetsforpliktelser. Det vises til at rettsikkerhetsgarantier som er forbundet med en domstolsbehandling vil bli satt ut av kraft. Forslagene innebærer at man senker beviskravet, hindrer retten til kontradiksjon og fri vitneførsel. Dette innebærer at i tilfeller hvor påtalemyndighetene ikke når fram i en domstolsbehandling, vil utlendingsmyndighetene kunne «straffe» vedkommende ved utvisning. Utvisning brukes ikke i tillegg til straff, men trer i stedet for det.

Mellomkirkelig råd uttaler:

«Forslaget legger opp til en todeling av straffetretten, en del for utlendinger og en annen for nordmenn, og bryter dermed med internasjonale menneskerettighetskonvensjoner og grunnleggende rettsstatsprinsipper.»

Amnesty uttaler:

«Amnesty International Norge mener det er meget problematisk dersom en person skal kunne utvises på bakgrunn av skjellig grunn til mistanke om et alvorlig straffbart forhold. Dette innebærer at sannsynlighetsovervekt er tilstrekkelig, i motsetning til hva som følger av strafferettens meget strenge beviskrav.»

Flyktningerådet uttaler:

«Domstolene er, i motsetning til utlendingsmyndighetene, faginstans når det gjelder bevisvurderingen i straffesaker, og her dreier det seg om kompliserte vurderinger på bakgrunn av skjønnsmessige begreper/uttrykk som for øvrig ikke er nærmere drøftet i høringsnotatet.»

Utlendingsnemnda uttaler:

«Selv om vi ser de hensynene som taler for forslagene, synes de å berøre grunnleggende rettssikkerhetsgarantier på en slik måte at UNE vil anbefale at de ikke følges opp i sin nåværende form.»

Innvandrerne landsorganisasjon mener at forslaget innebærer at det gjøres en urimelig stor forskjell på norske borgere og innvandrere uten norsk statsborgerskap, og at det svekker innvandrernes rettssikkerhet.

NOAS finner det

«uriktig at man legger til grunn et prinsipp om et lavere rettssikkerhetsnivå for en mer alvorlig anklage, ved at det er krav om dom for personer som har begått en straffbar handling som kan straffes med mer enn ett år, mens det kun er krav om skjellig grunn til mistanke for en person som kan ha begått en straffbar handling som kan straffes med mer enn ti år...Vi finner

det likeledes betenkelig at man eventuelt vil utvise en person mistenkt for å ha begått en alvorlig forbrytelse uten, dersom vedkommende er skyldig, at vedkommende straffes for dette. Det indikerer også at det primære hensynet er å fjerne vedkommende fra norsk og europeisk territorium, og at det er av underordnet interesse hvorvidt vedkommende vil kunne begå tilsvarende forbrytelser i et land utenfor Schengenområdet.»

Datatilsynet uttaler:

«Samlet er forslagene svært prinsipielle fordi de reiser grunnleggende spørsmål om man i Norge skal akseptere at det innføres et todelt rettsystem – ett for nordmenn og ett for utlendinger.»

Datatilsynet etterlyser denne debatten i høringsbrevet.

Oslo Biskop uttaler:

«Denne høringen dreier seg om svært alvorlige menneskerettslige spørsmål. Det handler dypest sett om å rikke på landets grunnleggende rettssprinsipper. Rettssikkerheten for utlendinger blir truet rent generelt, og spesielt for de som er gitt rettmessig opphold i riket i form av arbeids- og oppholdstillatelse. Lovforslagene vil også berøre tredjelandsborgere som har fått bosettingstillatelse, noe som er prinsipielt svært betenkelig.»

Mira-senteret er negative til at utvisning skal kunne foretas uten rettslig prøving og kun på grunnlag av skjellig grunn til mistanke, dette vil innebære en todeling av rettssystemene. Mira-senteret påpeker i denne sammenheng at det er allment kjent at mange som bringes inn for rettssystemet har blitt frikjent.

Antirasistisk senter uttaler:

«Forslaget uthuler rettssikkerheten og etablerer et nytt prinsipp: At utlendingen kan behandles som kriminell pga. mistanke uten at utlendingen er domfelt.»

Advokatforeningen uttaler:

«Den endring som foreslås er en vidtgående tilsidesettelse av alminnelige rettssikkerhetsgarantier som at forvaltningen ikke prejudisielt skal ta stilling til skyldspørsmålet i straffesaker, før skyldspørsmålet er avgjort av en domstol. Dette er dagens ordning og en ordning som harmoniserer med kravene nedfelt i EMK Art 6, 2.ledd. Bestemmelsen fastslår uskyldspresumsjonen inntil en domstolsavgjørelse foreligger.»

Videre heter det:

«Anvendelseskriteriet «skjellig grunn til mistan-

ke» sier også lite om skyldspørsmålet...Skyldspørsmålet er et komplisert strafferettslig begrep, som er langt mer innholdsrikt enn kriteriet «skjellig grunn til mistanke». Ettersom det er de kriminelle tredjelandsborgerne en vil nå ved endringen, er det ikke tilstrekkelig å konstatere skjellig grunn til mistanke, ettersom dette ikke innehar de samme prøvingskriteriene som det strafferettslige begrepet «skyld».

Foreningen påpeker også at det vil kunne være tilfeldig hvilke opplysninger som oversendes utlendingsforvaltningen. Dette kan skape betydelig forskjellsbehandling. Når det gjelder formuleringen «konkrete holdepunkter» uttaler Advokatforeningen at den er uklar i forhold til strafferettssondringen mellom straffri forberedelse og forsøk.

Politidirektoratet tar ikke direkte standpunkt til om forslagene bør gjennomføres, men uttaler at rettssikkerhetshensyn tilsier at man er forsiktig med å innføre bestemmelser som setter lavere krav til bevis i utvisningssaker. Videre savner direktoratet en nærmere drøfting av begrunnelsen for kravet til strafferamme (fengsel i 10 år eller mer). Det vises til at et slikt strafferammekrav fører til at en rekke kriminalitetsområder som det er internasjonalt samarbeid om å bekjempe, faller utenfor bestemmelsens anvendelsesområde.

Utenriksdepartementet støtter forslaget, men bemerker at utvisning her er et drastisk virkemiddel som må brukes med forsiktighet og kun hvor det er alvorlig fare for alvorlige anslag mot liv og sikkerhet. Utenriksdepartementet uttaler videre at ordlyden «skjellig grunn til mistanke» synes uheldig. Den leder tanken mot forhold som krever straffeprosessuell reaksjon og dermed domstolsbehandling.

Politiets fellesforbund støtter forslaget og uttaler:

«Vi ser det som nødvendig at det forpliktende samarbeidet som er innført mellom Schengenlandene videreutvikles, og finner det naturlig at det åpnes for adgang for å foreta direkte utsendelse når det foreligger gyldig vedtak uten at en skal måtte sende personen/e det gjelder tilbake til et Schengenland. Når fullbyrdesstaten også plikter å undersøke situasjonen, som nevnt i artikkel 6, anser vi det for å være tilstrekkelig i forhold til vedkommendes rettssikkerhetsbehov.»

Politiets fellesforbund mener imidlertid at det vil være en fordel at det foreligger rettskraftige dommer.

UNHCR tar ikke direkte stilling til om lovforslagene burde gjennomføres, men viser til at det i vurderingen må tas hensyn til forpliktelsene etter Flyktningkonvensjonen. *UNHCR* mener det kan

være behov for å klargjøre lovforslagene når det gjelder adgangen til å utvise flyktninger, og peker på viktigheten av at en asylsøker har hatt anledning til å få sin søknad om asyl forsvarlig behandlet.

2.2.7.3 Lovens § 29 første ledd ny bokstav g, § 30 annet ledd ny bokstav e

Utlendingsdirektoratet, Flyktningerådet, OMOD, Oslo Biskop, Juss-Buss, Amnesty, Innvandrernes landsorganisasjon, NOAS, Utlendingsnemnda, Mirasenteret, Antirasistisk senter, Datatilsynet, Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM), Mellomkirkelig råd, Advokatforeningen og Justisdepartementet er alle negative til lovforslagene.

Innendingene som reises er i hovedsak de samme som nevnt under punkt 2.3.2 ovenfor. Både Antirasistisk senter, Flyktningerådet, OMOD, NOAS, Utlendingsdirektoratet, Juss-Buss, Innvandrernes landsorganisasjon, Mellomkirkelig råd, Oslo Biskop, Utlendingsnemnda, Datatilsynet, KIM, Amnesty, Advokatforeningen og Mirasenteret viser til de hensyn som anføres mot forslagene til § 29 første ledd ny bokstav f og § 30 annet ledd ny bokstav d (se punkt 2.2.7.2 ovenfor) eller uttaler seg om forslagene under ett.

Justisdepartementet uttaler at det er mulig å argumentere for at utvisning på grunn av mistanke om at en utenlandsk statsborger har begått en alvorlig straffbar handling, eller planlegger å begå en slik handling, krenker FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 26, hvor det er nedfelt et diskrimineringsforbud. Det vises til at norske borgere vil få anledning til å forsvare seg i en straffesak, og at man ikke vil bli dømt med mindre det er hevet over enhver rimelig tvil at vedkommende er skyldig. Hvis lovforslaget gjennomføres vil utlendingen ikke gis samme rettigheter. Selv om utvisning ikke formelt sett er straff, vil konsekvensene for den det rammer i mange tilfeller være mer alvorlige. *Justisdepartementet* uttaler også at hvis vedkommende frikjennes i straffesaken vil det stride mot uskyldspresumsjonen i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen artikkel 6 nr. 2 om vedkommende blir utvist fordi det antas å være sannsynlighetsovervekt for at utlendingen likevel er skyldig. På denne bakgrunn antar departementet at forslaget om å gi norske myndigheter hjemmel til å beslutte utvisning ved mistanke om straffbar handling på eget initiativ, ikke bør fremmes nå, men utredes nærmere for å sikre at de utvistes rettssikkerhet ivaretas i tilstrekkelig grad.

Amnesty, Advokatforeningen, Justisdepartementet, NOAS, Juss-Buss, Utlendingsdirektoratet, Flykt-

ningerådet, Politidirektoratet og OMOD uttaler at adgang til utvisning uten domfellelse vil kunne skape problemer i forholdet mellom forvaltningens virksomhet og politi- og påtalemyndighetens virksomhet. Samtlige uttaler at det primære forholdet må være å oppklare straffesaken, ikke å utvise mistenkte. Hvis utlendingen utvises før straffesaken er avgjort vil det kunne føre til at straffesaken ikke blir oppklart. Høringsinstansene etterlyser også en nærmere vurdering i høringsbrevet av hvilke opplysninger som skal oversendes utlendingsmyndighetene før utlendingsmyndighetene skal kunne ta stilling til utvisningsspørsmålet.

Utlendingsdirektoratet påpeker videre at direktoratets virkeområde i dag ikke er å vurdere etterforskningsmaterialet, det er derfor et åpent spørsmål om saksbehandleren er kvalifisert til å vurdere dette materialet. I motsatt fall må avgjørelsen tas på grunnlag av politiets vurderinger.

Riksadvokaten uttaler at gode argumenter kan tale for at det bør gjelde de samme utvisnings- og bortvisningsregler for kriminalitet begått i Norge, som for handlinger begått i andre Schengen-land. Noe annet kan lett føre til at kriminelle miljøer fra tredjeland nettopp velger å legge sin base til Norge. Samtidig er det viktig at det ikke gis regler hvor det sekundære middel i kriminalitetsbekjempelsen som utvisning vil være, ødelegger for de primære, nemlig forebyggende etterretning og etterforskning. På denne bakgrunn pekes det på flere problemstillinger vedrørende forholdet mellom utlendingsmyndighetene og politi/påtalemyndighetene som må avklares.

Riksadvokaten uttaler videre at «skjellig grunn til mistanke» i utpreget grad er et straffeprosessuelt begrep, og hvor de relevante elementer og vurderinger i stor grad er fastlagt gjennom en omfattende rettspraksis. Det er ikke gitt at begrepet skal ha det samme innhold når det brukes i en forvaltningsrettslig sammenheng.

Utenriksdepartementet støtter forslaget, men bemerker at utvisning er et drastisk virkemiddel som må brukes med forsiktighet og kun hvor det er alvorlig fare for alvorlige anslag mot liv og sikkerhet. Utenriksdepartementet uttaler videre at ordlyden «skjellig grunn til mistanke» synes uheldig. Den leder tanken mot forhold som krever straffeprosessuell reaksjon og dermed domstolsbehandling.

Politiets Fellesforbund støtter forslaget og uttaler:

«PF støtter vurderingene om at det også må være adgang til utvisning av tredjelandsborgere dersom det er norske myndigheter som har skjellig grunn til mistanke om, eller konkrete

holdepunkter for, alvorlige straffbare handlinger. Noen annen måte å praktisere dette på ville vært unaturlig.»

UNHCR tar ikke direkte stilling til om lovforslagene burde gjennomføres, men viser til at det i vurderingen må tas hensyn til forpliktelsene etter Flyktningkonvensjonen. UNHCR mener det kan være behov for å klargjøre lovforslagene når det gjelder adgangen til å utvise flyktninger, og peker på viktigheten av at en asylsøker har hatt anledning til å få sin søknad om asyl forsvarlig behandlet.

2.2.7.4 § 29 første ledd ny bokstav h

Flertallet av høringsinstansene har ingen merknader til forslaget. MIRA-senteret, NOAS, Antirasistisk senter, OMOD, Juss-Buss, Oslo Biskop og Amnesty er imidlertid negative.

Antirasistisk senter uttaler:

«Forslaget innebærer at en som er utvist i et Schengen-land pga. manglende overholdelse av landets bestemmelser om utlendingers innreise og opphold blir også ansett som utvist fra Norge. Det vil si at en som har oppholdstillatelse i Norge vil miste sin oppholdstillatelse pga. utvisning fra et annet Schengen-land hvis han for eksempel har oppholdt seg der i mer enn tre måneder».

OMOD uttaler at Norge kan bli delaktig i håndhevingen av regler i andre land som etter Norges syn ikke tar tilstrekkelig hensyn til menneskerettigheter. Selv om Norge selv er forpliktet til å foreta en menneskerettslig prøving før anerkjennelse av et annet Schengen-lands utvisningsvedtak, frykter OMOD at norske myndigheter i praksis vil føle det vanskelig å underkjenne andre Schengen-lands avgjørelser om utsendelse.

Amnesty mener mange av de samme betenkelighetene som organisasjonen peker på i forhold til forslagene til § 29 første ledd ny bokstav f og g, også gjør seg gjeldende her. I tillegg må det klargjøres om norske myndigheter vil se hen til hvor streng og rettferdig utlendingsbestemmelsen i det landet som har fattet utvisningsvedtaket er.

Juss-Buss uttrykker «skepsis til og bekymring for en anerkjennelse av alle Schengen-lands utlendingslover og dermed hva som innebærer et brudd på disse».

Oslo Biskop uttaler at lovforslaget strider mot grunnleggende rettsprinsipper.

MIRA-senteret er prinsipielt imot utvisning av bosatte, og mener under enhver omstendighet at utvisning ikke skal kunne foretas uten rettslig prøving.

Politiets Fellesforbund støtter forslaget.

2.2.7.5 § 29 annet ledd, § 30 tredje ledd

Bare *Redd Barna*, *Antirasistisk senter*, *Juss-Buss* og *MIRA-senteret* uttaler seg om forslagene.

Redd Barna ber om at det i langt større grad må foretas barnefaglige vurderinger i forbindelse med utvisningssaker og viser til Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjon artikkel 8 og FNs barnekonvensjon artikkel 3 og 9.

I forbindelse med forslaget til § 29 første ledd ny bokstav g og § 30 annet ledd ny bokstav e (se punkt 2.2.7.3 ovenfor) uttaler *Juss-Buss*:

«Dersom denne nye utvisningsgrunnen blir innført til tross for våre innvendinger, så mener vi det bør kreves gradvis høyere sannsynlighetsgrad etter hvor sterk tilknytning utlendingen har til riket. Dette kan for eksempel inntas i forholdsmessighetsvurderingen. Jo større tilknytning utlendingen har, desto større inngrep er utvisningen og desto strengere krav bør stilles til hvilken grad av sannsynlighet som kreves.»

Antirasistisk senter uttaler at muligheten for ikke å bli utvist er illusorisk for mange utlendinger i dag:

«Erfaringer viser at det tas verken hensyn til barn eller ektefelle dersom utlendingens ektefelle har utenlandsk bakgrunn, selv om de er norske borgere.»

MIRA-senteret uttaler at hva som skal være et uforholdsmessig tiltak må angis tydeligere. Slik situasjonen er i dag er det vanskelig å få gehør for dette hensynet.

2.2.7.6 § 34a første ledd første punktum

Svært få høringsinstanser uttaler seg om dette forslaget.

OMOD er negative til forslaget og uttaler:

«Forslaget til endring av § 34a første ledd første punktum vil formentlig ikke i seg selv være i strid med folkerettslige avtaler om menneskerettigheter. Det kan imidlertid legges til rette for grove menneskerettighetsbrudd for eksempel i forbindelse med utvisning uten dom.»

Politiets sikkerhetstjeneste uttaler:

«Det er grunn til å merke seg at det allerede i dag gjennom internasjonalt politisamarbeid eksisterer rutiner for utveksling av informasjon. Det vises i denne sammenheng til politiloven § 24 om at politiets taushetsplikt ikke er til hinder for at opplysninger blir gjort kjent for «andre offentlige myndigheter og utenlandske samarbeidende politi- og sikkerhetsmyndigheter når formålet er å forebygge eller avverge straff-

bare handlinger». Etter vår vurdering er det grunn til å legge opp rutiner for koordinering av informasjonsutveksling med utlandet.»

Utlendingsdirektoratet uttaler:

«Den foreslåtte endring i ul § 34a om utveksling av opplysninger uten hinder av taushetsplikt også i saker om ut- og bortvisning har vi ingen innvendinger mot.»

2.2.8 Departementets bemerkninger

2.2.8.1 Generelle kommentarer

Enkelte av høringsinstansene uttaler at Norge ikke er forpliktet til å endre utlendingsloven som følge av direktivet. Departementet bemerker at i henhold til samarbeidsavtalen med EU om Norges tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket som Norge inngikk 18. mai 1999, er Norge forpliktet til å implementere EU-rettsakter som innebærer en videreutvikling av Schengen-reglene, jf. St.prp. nr. 50 (1998–1999).

Direktivet pålegger medlemsstatene å innrette sin nasjonale lovgivning slik at myndighetene har *mulighet* til å anerkjenne et annet Schengen-lands avgjørelse om utsendelse. Men direktivet pålegger ikke noen plikt til å gjennomføre et slikt vedtak. Avgjørelser som tas i henhold til direktivets bestemmelser, skal iverksettes i samsvar med nasjonal lovgivning.

Etter en samlet vurdering har departementet kommet til at § 29 første ledd ny bokstav f og g og § 30 annet ledd ny bokstav d og e, ikke foreslås gjennomført i denne omgang. Disse endringsforslagene bør, sammen med direktivet, være gjenstand for ytterligere utredning, samt eventuell ny høring. Departementet har funnet det hensiktsmessig at det nedsatte utlendingslovutvalget foretar en ytterligere vurdering av disse forslagene. I tråd med lovutvalgets mandat, herunder punktene om kamp mot transnasjonal organisert kriminalitet og oppfølging etter terroraksjonene i USA 11. september 2001, vil lovutvalget bli anmodet om å vurdere i hvilken grad og på hvilken måte direktivet bør gjennomføres i ny utlendingslov. Det bør også bringes på det rene hvordan andre Schengen-land har gjennomført direktivet i sin nasjonale lovgivning.

Siden departementet ikke opprettholder forslagene til § 29 første ledd ny bokstav f og g og § 30 annet ledd ny bokstav d og e, samt forslaget til endring i § 30 tredje ledd, vil disse ikke bli kommentert ytterligere.

2.2.8.2 § 29 første ledd ny bokstav h (f)

Antirasistisk senter legger til grunn at en som har oppholdstillatelse i Norge vil miste sin oppholdstillatelse pga. utvisning fra et annet Schengen-land hvis han f.eks. har oppholdt seg der mer enn tre måneder. OMOD uttaler en bekymring for at norske myndigheter i praksis vil føle det vanskelig å underkjenne andre Schengen-lands avgjørelser om «utsendelse».

Departementet bemerker at den foreslåtte bestemmelsen vil gi myndighetene *muligheten* til å anerkjenne et annet Schengen-lands avgjørelse om utsendelse, men det vil ikke foreligge noen plikt til å gjennomføre utsendelsen. Norske myndigheter skal alltid foreta en selvstendig vurdering av om utvisning skal finne sted. I disse tilfellene vil forholdsmessighetsvurderingen etter § 29 annet ledd stå sentralt.

Til Amnestys og Juss-Buss uttalelser vedrørende andre Schengen-lands utlendingslovgivning og «rettferdigheten» i disse regelverkene, bemerkes at norske myndigheter ved vurderingen av om utlendingen skal utvises fra Norge vil innhente informasjon om årsakene til at utlendingen ble bortvist eller utvist fra vedkommende Schengen-land. Norske myndigheter vil alltid være forpliktet til å påse at saken er tilstrekkelig opplyst før vedtak treffes. Dersom utvisning fremstår som et uforholdsmessig tiltak, jf. § 29 annet ledd, vil vedtak om utvisning ikke bli fattet.

Også øvrige regler i forvaltningsloven og utlendingsloven som skal ivareta rettssikkerheten til utlendingen vil gjelde på samme måte her som ellers. Det samme gjelder utlendingsloven § 4 som sier at loven skal anvendes i samsvar med internasjonale regler som Norge er bundet av når disse har til formål å styrke utlendingens stilling.

Mira-senteret uttaler at senteret på prinsipielt grunnlag er imot utvisning uten rettslig prøving. Departementet bemerker at det vil bryte med dagens system hvis det ikke skal være adgang til å treffe utvisningsvedtak uten rettslig prøving. Departementet er videre av den oppfatning at det vil være uforholdsmessig ressurskrevende hvis spørsmålet om utvisning i disse tilfellene må forelegges retten.

Departementet opprettholder forslaget, som vil bli ny bokstav f i § 29 første ledd.

2.2.8.3 Lovens § 29 annet ledd

Departementet bemerker at Redd Barnas uttalelse om at det i langt større grad må foretas barnefaglige vurderinger i forbindelse med utvisningssaker, gjelder praksis vedrørende nåværende utvisningsbestemmelser og faller noe utenfor forslaget til lovendring. Det samme gjelder uttalelsen fra Antirasistisk senter vedrørende hensynet til barn og ektefelle. Departementet vil likevel bemerke at i vurderingene som vil bli foretatt i henhold § 29 annet ledd er det ikke tvilsomt at det vil bli lagt vesentlig vekt på hensynet til barn og ektefelle. Likeledes vil eventuelle barnefaglige vurderinger bli tillagt stor vekt.

MIRA-senteret uttaler at hva som skal være et uforholdsmessig tiltak må angis tydeligere. Departementet bemerker at det følger av bestemmelsen at det skal legges vekt på forholdets alvor, utlendings tilknytning til riket og konsekvensene av en eventuell utvisning i forhold til utlendingen selv og de nærmeste familiemedlemmene. Etter departementets vurdering er det både lovteknisk vanskelig og lite hensiktsmessig å konkretisere dette nærmere. Den nærmere klargjøringen av hvilke hensyn som er relevante og hvor stor vekt de skal tillegges må skje gjennom forvaltningspraksis.

Departementet opprettholder forslaget.

Lovens § 34a første ledd første punktum

Til OMODs uttalelse om at utveksling av personopplysninger vil kunne legge til rette for grove menneskerettighetsbrudd, for eksempel i forbindelse med utvisning uten dom, bemerkes at det i direktivet heter at avgjørelser om utsendelse skal skje i samsvar med Den europeiske menneskerettighetskonvensjon av 4. november 1950 og Flyktningkonvensjonen 28. juli 1951. Alle landene som omfattes av direktivet har tiltrådt disse konvensjonene.

Departementet opprettholder forslaget.

3 Merknader til bestemmelsene i lovforslaget

Til § 29 første ledd ny bokstav f:

Det vises til de generelle merknadene under punkt 2.2.

Til § 29 annet ledd første punktum:

Det vises til de generelle merknadene under punkt 2.2.

Til § 34a første ledd første punktum:

Det vises til de generelle merknadene under punkt 2.2.

Til § 37 femte ledd tredje punktum:

Det vises til de generelle merknadene under punkt 2.1. Det er strafferammen for den handling som har funnet sted som avgjør hvorvidt søk kan tillates etter loven. Hva slags straff det i praksis er vanlig å ilegge i lignende tilfeller er uten betydning for vurderingen.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslagene til endringer i utlendingsloven §§ 29 og 34a på bakgrunn av rådsdirektiv 2001/40/EF, kan innebære visse begrensede økonomiske og administrative konsekvenser for politiet og Utlendingsdirektoratet. Fullbyrdelse av andre Schengen-lands vedtak om utsendelse kan medføre utgifter til tredjelandsborgerens reise og eventuelt politieskorte. Det kan også oppstå kostnader i forbindelse med at andre medlemsstater fullbyrder norske avgjørelser. Det er vanskelig, i forkant av gjennomføringen av direktivet, å fastslå nøyaktig omfanget av de økonomiske og administrative konsekvensene. Det kan f.eks. ikke sies med sikkerhet i hvor mange tilfeller norske myndigheter vil fullbyrde utsendelsesavgjørelser for andre Schengen-land. Det er imidlertid ikke sannsynlig at antallet utsendelser fra Norge i henhold til direktivet vil bli særlig stort. Som tidligere nevnt skal for øvrig landene utligne innbyrdes de finansielle ubalanser som kan oppstå.

Forslaget til endring i utlendingsloven § 37 om

søk i utlendingsregisteret i forbindelse med etterforskning av straffbare forhold, medfører ikke behov for å etablere nye registre eller søkemuligheter. Lovendringen innebærer kun en utvidet bruk av et register som allerede eksisterer. I de aller fleste tilfellene ville det uansett ha blitt foretatt søk i det alminnelige fingeravtrykkregisteret i Kripos. Det må antas at det ikke medfører ekstrautgifter at det samtidig foretas søk i den separate filen i Kripos sitt register som utgjør utlendingsregisteret.

Kommunal- og regionaldepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i utlendingsloven.

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i utlendingsloven i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag til lov om endringer i utlendingsloven

I

I lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her gjøres følgende endringer:

§ 29 første ledd bokstav e og ny bokstav f skal lyde:

- e) når utlendingen har overtrådt straffeloven §§ 147 a eller 147 b, eller har gitt trygt tilholdssted til noen som utlendingen kjenner til at har begått en slik forbrytelse,
- f) *når en administrativ myndighet i et land som deltar i Schengensamarbeidet har truffet endelig avgjørelse om bortvisning eller utvisning av utlendingen på grunn av manglende overholdelse av landets bestemmelser om utlendingers innreise eller opphold.*

§ 29 annet ledd første punktum skal lyde:

Utvisning etter første ledd bokstav a, b, c, e og f beslutes ikke dersom det i betraktning av forholdets alvor og utlendingens tilknytning til riket vil være et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen selv eller de nærmeste familiemedlemmene.

§ 34 a første ledd første punktum skal lyde:

I den utstrekning Norge er forpliktet til det som deltaker i Schengensamarbeidet og samarbeidet i henhold til Dublinkonvensjonen 15. juni 1990, kan utlendingsmyndighetene uten hinder av taushetsplikt oversende opplysninger om enkeltpersoner til myndighetene i land som deltar i slikt samarbeid, som ledd i eller til bruk ved behandling av sak om visum, asyl, *bortvisning*, *utvisning* eller oppholdstillatelse.

§ 37 femte ledd skal lyde:

Fingeravtrykk tatt i medhold av fjerde ledd kan registreres i et EDB-basert fingeravtrykkregister. Kongen kan ved forskrift gi nærmere regler for føring og bruk av registeret. *Politiet kan bruke registeret i forbindelse med etterforskning av en eller flere handlinger som kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 måneder.*

II

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan bestemme at de enkelte bestemmelsene i loven trer i kraft til forskjellig tid.

Vedlegg 1

Rådsdirektiv 2001/40/EF av 28. mai 2001 om gjensidig anerkjennelse av beslutninger om utsendelse av tredjelandsborgere

RÅDET FOR DEN EUROPEISKE UNION HAR – under henvisning til traktaten om opprettelse av Det europeiske fellesskap, særlig artikkel 63 nr. 3, under henvisning til initiativ fra Republikken Frankrike⁽¹⁾

under henvisning til uttalelse fra Europaparlamentet⁽²⁾, og

ut fra følgende betraktninger:

1. I henhold til traktaten skal Rådet vedta tiltak i forbindelse med innvandringspolitikken som gjelder vilkår for innreise og opphold samt ulovlig innvandring og ulovlig opphold.
2. Det europeiske råd i Tammerfors 15. og 16. oktober 1999 stadfestet sin vilje til å opprette et område med frihet, sikkerhet og rettferdighet. Med henblikk på dette må en felles europeisk asyl- og innvandringspolitikk både ta sikte på en rettferdig behandling av tredjelandsborgere og en bedre håndtering av innvandringsstrømmene.
3. Behovet for å sikre større effektivitet ved håndheving av beslutninger om utsendelse samt et bedre samarbeid mellom medlemsstatene innebærer gjensidig anerkjennelse av beslutninger om utsendelse.
4. Beslutninger om utsendelse av tredjelandsborgere må treffes i samsvar med de grunnleggende rettigheter som er garantert ved Den europeiske konvensjon av 4. november 1950 om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter, særlig artikkel 3 og 8, og Genève-konvensjonen av 28. juli 1951 om flyktningers stilling, samt dem som følger av medlemsstatenes felles forfatningsmessige prinsipper.
5. I henhold til nærhetsprinsippet kan målet for det planlagte tiltaket, nemlig samarbeid mellom medlemsstatene om utsendelse av tredjelandsborgere, ikke i tilstrekkelig grad nås av medlemsstatene og kan derfor på grunn av virkningene av det planlagte tiltaket bedre nås av Fellesskapet. Dette direktiv går ikke ut over det som er nødvendig for å nå dette målet.

6. I samsvar med artikkel 3 i protokollen om Storbritannia og Irlands standpunkt vedlagt traktaten om Den europeiske union og traktaten om opprettelse av Det europeiske fellesskap, har Storbritannia i brev av 18. oktober 2000 meddelt sitt ønske om å delta i vedtakelsen og gjennomføringen av dette direktiv.
7. I henhold til artikkel 1 og 2 i protokollen om Danmarks standpunkt vedlagt traktaten om Den europeiske union og traktaten om opprettelse av Det europeiske fellesskap, deltar Danmark ikke i vedtakelsen av dette direktiv, som derfor ikke er bindende for og ikke får anvendelse i Danmark. Siden dette direktiv har som mål å utvikle Schengen-regelverket i henhold til bestemmelsene i avdeling IV i traktaten om opprettelse av Det europeiske fellesskap, vil Danmark i samsvar med artikkel 5 i ovennevnte protokoll innen seks måneder etter at Rådet har vedtatt dette direktiv, treffe en beslutning om hvorvidt det vil innarbeide dette direktiv i nasjonal lovgivning.
8. Når det gjelder Republikken Island og Kongeriket Norge utgjør dette direktiv en utvikling av Schengen-regelverket i henhold til avtalen som ble inngått mellom Rådet for Den europeiske union og disse to statene 18. mai 1999. Når prosedyrene fastsatt i avtalen er avsluttet, vil rettighetene og forpliktelsene som følger av dette direktiv, også få anvendelse for disse to stater og for forbindelsene mellom disse to stater og de medlemsstater i Det europeiske fellesskap som dette direktiv er rettet til – –

VEDTATT DETTE DIREKTIV:

Artikkel 1

1. Uten at det berører forpliktelsene som følger av artikkel 23 eller gjennomføringen av artikkel 96 i konvensjonen om gjennomføring av Schen-

⁽¹⁾ EFT C 243 av 24.8.2000, s. 1.

⁽²⁾ Uttalelse avgitt 13. mars 2001 (ennå ikke offentliggjort i EFT).

gen-avtalen av 14. juni 1985 undertegnet i Schengen 19. juni 1990, heretter kalt «Schengen-konvensjonen», er målet med dette direktiv å muliggjøre anerkjennelse av en beslutning om utsendelse truffet av vedkommende myndighet i en medlemsstat, heretter kalt «beslutnings-medlemsstat», overfor en tredjelandsborger som befinner seg på territoriet til en annen medlemsstat, heretter kalt «håndhevingsmedlemsstat».

2. Enhver beslutning som treffes i henhold til nr. 1, skal gjennomføres i samsvar med gjeldende lovgivning i håndhevingsmedlemsstaten.
3. Dette direktiv får ikke anvendelse for unionsborgeres familiemedlemmer som har utøvet sin rett til fri bevegelighet.

Artikkel 2

I dette direktiv menes med:

- a) «tredjelandsborger», enhver person som ikke er statsborger i en medlemsstat,
- b) «beslutning om utsendelse», enhver beslutning som pålegger en utsendelse, truffet av vedkommende forvaltningsmyndighet i en beslutningsmedlemsstat,
- c) «fullbyrdelsestiltak», ethvert tiltak som treffes av håndhevingsmedlemsstaten for å gjennomføre en beslutning om utsendelse.

Artikkel 3

1. Utsendelsen nevnt i artikkel 1 får anvendelse i følgende tilfeller:
 - a) En tredjelandsborger er omfattet av en beslutning om utsendelse basert på en alvorlig og aktuell trussel mot offentlig orden eller nasjonal sikkerhet og truffet i følgende tilfeller:
 - når tredjelandsborgeren av beslutningsmedlemsstaten er blitt dømt for en overtreddelse som straffes med frihetsberøvelse i minst ett år,
 - når det foreligger alvorlige grunner til å anta at tredjelandsborgeren har begått alvorlige straffbare handlinger, eller det foreligger konkrete indisier for at vedkommende har til hensikt å begå slike handlinger på en medlemsstats territorium.

Uten at artikkel 25 nr. 2 i Schengen-konvensjonen berøres, skal håndhevingsmedlemsstaten, dersom den berørte person har en oppholdstillatelse som er utstedt av håndhevingsmedlemsstaten eller av en annen medlemsstat, rådføre

seg med beslutningsmedlemsstaten og eventuelt med staten som har utstedt oppholdstillatelsen. En beslutning om utsendelse truffet i henhold til dette punkt gjør det mulig å tilbakekalle en oppholdstillatelse dersom dette er tillatt i henhold til nasjonal lovgivning i staten som har utstedt tillatelsen.

- b) En tredjelandsborger er omfattet av en beslutning om utsendelse basert på en manglende overholdelse av nasjonale regler om utlendingers innreise eller opphold.

I de to tilfellene nevnt i bokstav a) og b) må beslutningen om utsendelse ikke være utsatt eller opphevet av beslutningsmedlemsstaten.

2. Medlemsstatene skal gjennomføre dette direktiv samtidig som de tar hensyn til beskyttelsen av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter.
3. Dette direktiv får anvendelse med forbehold for bestemmelsene i konvensjonen om fastsettelse av staten som har ansvar for behandlingen av asylsøknader som framsettes i en av medlemsstatene i De europeiske fellesskap (Dublin-konvensjonen) og i avtaler om tilbaketakning inngått mellom medlemsstatene.

Artikkel 4

Medlemsstatene skal sikre at den berørte tredjelandsborger i henhold til lovgivningen i håndhevingsmedlemsstaten kan få overprøvd ethvert tiltak som nevnt i artikkel 1 nr. 2.

Artikkel 5

Vern av personopplysninger og datavern skal sikres i henhold til europaparlaments- og rådsdirektiv 95/46/EF av 24. oktober 1995 om beskyttelse av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger⁽³⁾.

Uten at artikkel 101 og 102 i Schengen-konvensjonen berøres, skal registre med personopplysninger brukes innenfor rammen av dette direktiv bare for de formål som er angitt i direktivet.

Artikkel 6

Myndighetene i beslutningsmedlemsstaten og håndhevingsmedlemsstaten skal samarbeide og utveksle opplysninger på alle hensiktsmessige måter for å gjennomføre dette direktiv.

⁽³⁾ EFT L 281 av 23.11.1995, s. 31.

Beslutningsmedlemsstaten skal på en hensiktsmessig måte hurtigst mulig framlegge for håndhevingsmedlemsstaten alle de dokumenter som er nødvendige for å bekrefte at beslutningen fortsatt har virkning, eventuelt i samsvar med de aktuelle bestemmelser i SIRENE-håndboken.

Håndhevingsmedlemsstaten skal først undersøke den berørte persons situasjon for å sikre at verken relevante internasjonale rettsakter eller gjeldende nasjonale regler strider mot fullbyrdingen av beslutningen om utsendelse.

Når fullbyrdelsestiltaket er gjennomført, skal håndhevingsmedlemsstaten underrette beslutningsmedlemsstaten om dette.

Artikkel 7

Medlemsstatene skal utjevne seg imellom de finansielle ubalanser som kan oppstå ved gjennomføringen av dette direktiv, når en utsendelse ikke kan gjennomføres på den berørte tredjelandsborgers bekostning.

Med henblikk på gjennomføringen av denne artikkel, skal Rådet etter forslag fra Kommisjonen vedta hensiktsmessige kriterier og praktiske ordninger innen 2. desember 2002. Disse kriterier og praktiske ordninger får også anvendelse for gjennomføringen av artikkel 24 i Schengen-konvensjonen.

Artikkel 8

1. Medlemsstatene skal sette i kraft de lover og forskrifter som er nødvendige for å etterkomme dette direktiv innen 2. desember 2002. De skal umiddelbart underrette Kommisjonen om dette. Disse bestemmelsene skal, når de vedtas av medlemsstatene, inneholde en henvisning til dette direktiv, eller det skal vises til direktivet når de kunngjøres. Nærmere regler for henvisningen fastsettes av medlemsstatene.
2. Medlemsstatene skal oversende Kommisjonen teksten til de viktigste internrettslige bestemmelser som de vedtar på det området dette direktiv omhandler.

Artikkel 9

Dette direktiv trer i kraft den dag det kunngjøres i *De Europeiske Fellesskaps Tidende*.

Artikkel 10

Dette direktiv er rettet til medlemsstatene i samsvar med traktaten om opprettelse av Det europeiske Fellesskap.

Utferdiget i Brussel, 28. mai 2001.

For Rådet
T. BODSTRÖM
Formann