

Kommunal- og regionaldepartementet
Innvandringsavdelingen
v. fung. ekspedisjonssjef Stephan Mo
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Datatilsynet	
2005/15 - 2	
07 APR. 2005	
AN.	008
Saksb. 65	Avskr.

Deres ref.
04/3411-3 KAB

Vår ref. (bes oppgitt ved svar)
2005/15-2 GS/-

Dato
01.04.2005

HØRINGSUTTALELSE – NOU 2004:20 NY UTLENDINGSLOV

Datatilsynet viser til Deres høringsbrev av 23.12.2004 med Utlendingslovutvalgets utredning vedlagt. Departementet har gitt høringsinstansene to frister; 1. april for enkelte av forslagene, og 1. juli for de resterende. Datatilsynet velger imidlertid å gi en samlet uttalelse. Dette valget er begrunnet nedenfor.

1. Innledning og sammendrag

Datatilsynet er tilfreds med at et samlet lovforslag nå presenteres. Tilsynet har ved flere anledninger uttrykt bekymring for at utlendingsloven og forskriften har vært gjenstand for svært hyppige endringer. Dette har medført en lovgivningsprosess som i den senere tid er blitt svært uoversiktlig og lite holdbar.

Når Utlendingslovutvalget nå legger frem et samlet forslag til ny lovgivning på området, finner Datatilsynet det mest hensiktsmessig og forsvarlig nettopp å behandle forslagene i rapporten samlet. Som en konsekvens av det som ovenfor er sagt, vil Datatilsynet fraråde departementet å fremskynde lovgivningsprosessen på noen områder for å gjøre endringer i *nåværende* utlendingslov. Tilsynet kan heller ikke se at fremskyndelse av enkelte elementer i lovforslaget er spesielt godt begrunnet fra departementets side.

Datatilsynet har i denne høringsrunden konsentrert seg om enkelte av utvalgets forslag der vi mener at personvernet ikke er tilstrekkelig ivaretatt. Dette dreier seg i hovedsak om informasjonsinnhenting om menn som antas å kunne være voldelige, plikt til å gi melding til myndighetene samt enkelte av tvangsmidlene som foreslås. Når det gjelder adgangen til undersøkelse (ransaking) av person, bolig, rom og oppbevaringssted stiller Datatilsynet spørsmål om hvorvidt den foreslåtte bestemmelsen kan være i strid med Grunnloven § 102 og Menneskerettighetskonvensjonen artikkel 8.

2. Generelle merknader

Utlendingslovutvalgets rapport er omfattende, og inneholder særdeles mange vanskelig avveininger så vel av politisk som av juridisk karakter. Tatt i betraktning rapportens omfang, sier det seg selv at en detaljert gjennomgang av samtlige bestemmelser er en umulighet.

Det er vanskelig i et så omfattende lovforslag å få øye på hva som *ikke* er regulert, og som burde ha vært det. Imidlertid savner Datatilsynet en formålsbestemmelse innledningsvis i loven. Lovforslaget inneholder svært mange skjønnsmessige begreper som følgelig har mange tolkningsalternativer. En formålsbestemmelse vil i en viss utstrekning kunne fungere som en ledetråd når ulike tolkningsalternativer skal vurderes av de som skal forvalte loven.

3. Forslag som skal beskytte kvinner mot voldelige menn

(Lovforslagets §§ 9 tredje ledd, 58 fjerde ledd, 95 og 96)

Datatilsynet er enig i utgangspunktet som ligger til grunn for forslagene om at utenlandske kvinner bør beskyttes mot å havne i et forhold med en voldelig mann. Spørsmålet er imidlertid hvilke virkemidler som skal kunne benyttes for å forhindre at situasjonen oppstår og i hvilken grad norske myndigheter skal opptre som "sertifiseringsorgan" for norske potensielle brudgommer.

I et personvernperspektiv er det især tre grunnleggende problemstillinger som er relevante, og hvor Datatilsynet er uenig i de forslag som fremmes. Problemstillingene er nærmere drøftet nedenfor.

3.1 Innhenting av opplysningene om referansepersonen

Et klart utgangspunkt må være at en mann eller kvinne (referanseperson) som ønsker å få en person (søker) til landet i ekteskapssammenheng eller visumsammenheng, må forutsettes å ha lovlig, ærlige og oppriktige hensikter med sitt ønske. Følgelig må hovedregelen være at nærgående undersøkelser av og informasjonsinnhenting om referansepersonen ikke skal finne sted.

I motsatt fall – altså *om* nærmere undersøkelser skal foretas, må det etter Datatilsynets oppfatning ligge en kvalifisert mistanke om at referansepersonen ikke har gode hensikter. En verifisering eller avkreftelse av en slik mistanke, må i størst mulig grad knyttes til objektivt konstaterbare opplysninger om referansepersonen. Etter Datatilsynets mening går lovforslaget for langt i å gi adgang til å innhente opplysninger for at politiet skal kunne utarbeide en såkalt risikovurdering av referansepersonen. Fragmenter av personopplysninger som ikke er verifiserte, og som er subjektive, vil lett kunne føre til et svært misvisende bilde av en person. Det vil i tillegg oppstå problemer med kontradiksjonsprinsippet bl.a fordi det vil være problematisk å fremlegge opplysninger til referansepersonen all den stund en risikovurdering vil kunne inneholde opplysninger en tredjeperson har avgitt i fortrolighet f.eks til et krisesenter.

Det bør være et overordnet mål med informasjonsinnhenting at de kan forelegges både referansepersonen selv og i visse tilfeller søker. Dette stiller krav til opplysningenes kvalitet og relevans på en helt annen måte enn det utvalget foreslår.

Sentralt i spørsmålet om informasjonsinnhenting står adgangen til å innhente vandelopplysninger (forslagets § 95). Datatilsynet ser at det i visse tilfeller (jf ovenfor) kan være relevant å innhente vandelopplysninger om referansepersonen. Forslaget slik det foreligger, er imidlertid altfor vagt formulert. Det må være et lovfestet minstekrav at vandelopplysningene knytter seg til objektivt konstaterbare forhold og at forholdet har relevans til søkers sikkerhet (f.eks at referansepersonen er dømt for sedelighets- eller voldsforbrytelser).

Datatilsynet foretrekker dessuten at begrepet vandelsopplysninger erstattes med vandelsattest eller politiattest slik det er vanlig i andre sammenhenger.

3.2 Bør opplysningene videreformidles til søker?

Som hovedregel mener Datatilsynet at opplysninger innhentet om referansepersonen bør videreformidles til søker, så lenge opplysningene antas å ha betydning for søkers motivasjon for opphold. Dette utgangspunktet avhenger imidlertid av at man *ikke* avgir identifiserbare opplysninger om tredjeperson så som tidligere ektefelle(r) og andre kvinner mannen har vært referanseperson for.

3.3 Konsekvenser for søker

Datatilsynet er uenig med utvalget i at en "negativ" risikovurdering av referansepersonen skal kunne være grunn til å nekte søker opphold. Etter vår oppfatning blir dette å snu problemstillingen på hodet. Opplysninger om referansepersonen må snarere danne grunnlag for *søkers* vurdering av om han/hun fastholder søknaden eller ønsker å trekke den. I motsatt fall får man en situasjon der søker "straffes" for referansepersonens opptreden.

Den foreslåtte ordningen med å nekte kvinnen opphold på bakgrunn av opplysninger om referansepersonen, kan lett bli oppfattet som en måte å hindre innvandring på, noe som vel i dette tilfellet ikke er intensjonen.

4. Forslag til tiltak som skal beskytte mot ufrivillige ekteskapsinngåelser

(Lovforslaget §§ 62 annet ledd, 66 fjerde og femte ledd, 49 annet ledd, 58 femte ledd, 59 første ledd)

Datatilsynet har sympati med intensjonene om å innføre bestemmelser som skal beskytte mot ufrivillige ekteskapsinngåelser. Vi ser likevel at å innføre bestemmelser på området av flere grunner er svært problematisk.

Også på dette feltet er det imidlertid viktig å unngå for vage og skjønnsmessige kriterier i loven, spesielt fordi det dreier seg om en administrativ beslutning som har store konsekvenser for de involverte partene.

I forslaget § 62 annet ledd nr 2, er det f.eks foreslått at oppholdstillatelse i forbindelse med familieinnvandring skal kunne nektes dersom "*.....det er grunn til å anta at ekteskapet er inngått mot en av partenes vilje*". Datatilsynet mener at denne passusen bør fjernes eller eventuelt erstattes med "*.....dersom det foreligger konkrete holdepunkter for at ekteskapet....*"

5. Plikt til å gi melding til myndighetene

(Lovforslaget § 19)

Datatilsynet er klar over at den foreslåtte bestemmelsen er en videreføring av tilsvarende bestemmelse i någjeldende utlendingslov. Tilsynet kan likevel ikke støtte forslaget. For det første er det uklart i hvilke tilfeller andre må gi melding til myndighetene. Formålet med informasjonsinnhenting må som minstekrav fremgå av lovteksten. Tilsynet har jevnlig henvendelser fra utdanningsinstitusjoner som anser det svært problematisk å gi politiet fortegnelse over utenlandske studenter uten verken å

kunne informere dem om dette eller ha kunnskap om hva politiet skal bruke opplysningene til.

En ny lovtekst bør rette opp disse problematiske aspektene ved bestemmelsen.

6. Saksbehandlingsregler herunder tvangsmidler

(Lovforslaget kapittel 13)

Datatilsynet anbefaler at kapitteloverskriften her suppleres slik at den gir en mer korrekt beskrivelse av kapittelets innhold. Kapitteloverskriften bør derfor være *Saksbehandlingsregler og tvangsmidler*.

6.1 DNA testing

(Lovforslaget § 97)

Utvalget foreslår å lovfeste en rett til å foreta DNA-test. I utvalgsrapporten side 340 fremgår det at dersom retten ikke benyttes, vil utfallet høyst sannsynlig bli at søknaden avslås.

Datatilsynet anser at så lenge det vil få negative konsekvenser for en person å nekte å avlegge DNA-test, er også frivillighetsaspektet illusorisk, og kan i stedet erstattes med en plikt til å avlegge DNA-prøve. På den måten reflekteres de reelle forhold ved tiltaket bedre.

For øvrig er Datatilsynet tilfreds med at det er inntatt en formålsbegrensning for bruk av DNA-test i bestemmelsen (familiegjenforening). Dette innebærer at testresultatet ikke kan anvendes til andre formål. Tilsynet mener imidlertid at bestemmelsen må suppleres med en slettebestemmelsen, der det klart fremgår at opplysninger knyttet til testen slettes (tilintetgjøres) når spørsmålet om slektskap er avgjort. Begrunnelsen for dette er det opplysningspotensialet som ligger i en DNA-test både når det gjelder personen selv og vedkommendes familie.

6.2 Alderstesting

(Lovforslaget § 98)

Det har i samfunnsdebatten, og i utvalgsrapporten vært diskutert hvorvidt resultater av alderstesting gir et pålitelig svar. Så vidt Datatilsynet kan se, hefter det fremdeles slik usikkerhet om pålitelighet ved metoden. På denne bakgrunn finner vi det vanskelig å kunne støtte et forslag der søker kan pålegges å underkaste seg slik undersøkelse. I det minste bør bestemmelsen suppleres med en angivelse av hvilken vekt man skal tillegge resultatet av testen.

6.3 Foto og fingeravtrykk

(Lovforslaget § 108)

Datatilsynet nøyter seg her med å gjenta deler høringsuttalelsen som ble avgitt i forbindelse med departementets høringsbrev av 06.05.02 (deres ref 02/1725 vår ref 2002/965-2 GS) der det ble innført en adgang for politiet til å benytte fingeravtrykkregisteret i etterforskningsøyemed. Det nedenfor refererte har således relevans for den foreslåtte bestemmelsens annet ledd, siste punkt.

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 lit. 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.

Datatilsynet er også opptatt av at ny bruk av registeret må medføre endrede informasjonsrutiner til de som avkreves fingeravtrykk. Det må gjøres klart oppmerksom på at registeret også kan bli brukt av politiet i etterforskningsøyemed.

Vi forutsetter at søk i registeret er tenkt loggført, slik at man i ettertid kan foreta kontroller med hvorvidt registeret er benyttet for lovlige formål. Videre forutsetter vi at den foreslåtte bestemmelsen ikke vil ha virkning for reglene om sletting av fingeravtrykk slik de er formulert i utlendingsforskriften § 132.

6.4 Undersøkelse av person, bolig, rom, oppbevaringssted

(Lovforslaget § 110)

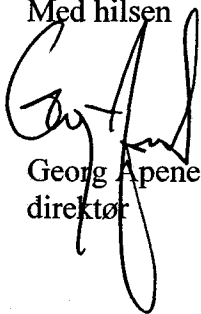
Datatilsynet er i tvil om hvorvidt man med begrepet "undersøkelse" mener det samme som i straffeprosesslovens kapittel 15 er definert som "ransaking". Datatilsynet antar at dette er tilfellet, da begrepet ransaking er brukt i utvalgsrapporten (side 347).

I forslaget oppstilles det etter Datatilsynets oppfatning en altfor vid hjemmel til å foreta undersøkelser av person, bolig, rom eller oppbevaringssted. En ransaking er et svært integritetskrenkende inngrep og det må følgelig oppstilles høye krav til når inngrepet kan utføres. Dette er også et prinsipp som er nedfelt i Grunnloven § 102, der det fremgår at "Hus-Inkvisitioner ikke maa finde Sted, uden i kriminelle Tilfælde."

Datatilsynet savner en drøftelse i forhold til om det foreliggende forslaget kan være i strid med nevnte grunnlovsbestemmelse. For en nærmere tolkning av bestemmelsen vises det til Arne Fliflet, *Grunnloven Kommentartutgave* side 438. Bestemmelsen må også drøftes i forhold til Menneskerettighetskonvensjonen artikkel 8.

I tillegg må bestemmelsen suppleres med en presisering av *hvem* som har kompetanse til å foreta inngrepet.

Med hilsen


Georg Apenes
direktør


Guro Slettemark
seniorrådgiver