



STORTINGET

Innst. 172 L

(2017–2018)

Innstilling til Stortinget
fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Prop. 156 L (2016–2017)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i utlendingsloven (politiets tilgang til opplysninger om beboere i asylmottak mv.)

Til Stortinget

Sammendrag

Innledning

Justis- og beredskapsdepartementet legger i proposisjonen frem forslag til endringer i lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).

Lovforslaget innebærer at politiet, etter skriftlig anmodning og uten hinder av taushetsplikt, skal få utlevert opplysninger om navn, fødselsdato og nasjonalitet til nåværende og tidligere beboere i asylmottak og omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere. Politiet skal også få slike opplysninger om beboere som har permisjon fra mottaket eller omsorgssenteret. Videre skal politiet få opplysninger om dato for når en beboer flyttet til og/eller fra mottaket eller omsorgssenteret. I den grad det finnes opplysninger om hvor tidligere beboere har flyttet, skal politiet få utlevert opplysninger om nytt bosted. Opplysninger som nevnt kan kreves utlevert når dette er nødvendig for politiets oppgaver etter utlendingsloven eller oppgaver knyttet til politimessige formål. Opplysningene kan blant annet innhentes når dette er nødvendig i forbindelse med politiets arbeid med utlendingskontroll, sikkerhet og beredskap, forebygging og etterforskning av kriminelle handlinger.

Formålet med forslaget er i all hovedsak å bidra til at politiet får oversikt over utlendinger som oppholder seg i det enkelte politidistrikt, slik at politiet lettere kan utføre sine oppgaver som kontrollorgan på utlendingsfeltet, fremme arbeidet med sikkerhet og beredskap samt lette arbeidet med å forebygge og etterforske kriminelle handlinger.

Tidligere utleverte enkelte mottak ankomst- og flyttemeldinger til politiet ved beboerens ankomst og avreise. Etter Datatilsynets tilsynsrunde i 2008 konkluderte tilsynet med at slik utlevering var i strid med personopplysningsloven § 11 bokstav a om rettslig grunnlag, Utlendingsdirektoratets (UDI) konsesjon fra Datatilsynet og internkontrollplikten etter personopplysningsloven § 14. Det ble lagt til grunn at der politiet ikke utøver oppgaver etter utlendingsloven, er det begrenset adgang til å utveksle informasjon med politiet. Med bakgrunn i det høye antallet asylsøkere høsten 2015 instruerte Justis- og beredskapsdepartementet i juli 2016 om at politiet skal få utlevert opplysninger om navn, fødselsdato og nasjonalitet til beboere i mottak til visse formål, jf. instruks GI-10/2016. Instruksen ble gitt med hjemmel i utlendingsforskriften § 4-26, jf. utlendingsloven § 20 første ledd bokstav c, som krever grunnlag i en spesiell situasjon («når sikkerhets- eller beredskapshensyn tilsier det»). Instruksen ble gjort tidsbegrenset frem til 31. desember 2017. Departementet mener det er nødvendig å gi politiet et klarere og mer varig hjemmelgrunnlag for tilgang til opplysninger om beboere i mottak, samt å sikre at informasjonen også kan benyttes i politiets arbeid med å forebygge og etterforske straffbare handlinger.

Forslaget har vært sendt på skriftlig høring. I proposisjonens pkt. 4.1 redegjøres det for forslaget i høringsnotatet. Nærmere omtale av de enkelte høringsin-

stansenes syn går frem av proposisjonens pkt. 4.2. Av de 21 høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget i høringsnotatet, uttrykker ni støtte, fem uttaler at de er imot forslaget, og syv har ingen merknader.

I kap. 3 i proposisjonen gis en omtale av gjeldende rett, herunder om rettslig utgangspunkt, om behandling av opplysninger i asylmottak og omsorgssentre og om gjeldende grunnlag for utlevering av opplysninger om beboere i asylmottak og omsorgssentre mv.

Forholdet til andre lovgivningsprosesser

Det vises i proposisjonen til at Justis- og beredskapsdepartementet for tiden arbeider med ny personvernlovgivning basert på Europaparlamentets og rådets forordning (EU) 2016/679. Ny lovgivning planlegges å tre i kraft i mai 2018 og vil erstatte gjeldende personopplysningslov. Forslaget i proposisjonen er ifølge departementet i overensstemmelse med kravene i ny personvernforordning, og departementet legger til grunn at det også vil være i overensstemmelse med ny personvernlovgivning.

Departementet har også hatt på høring et forslag vedrørende politiets tilgang til opplysninger i utlendingsmyndighetenes registre. Høringsinnspillene er til vurdering i departementet.

Utlendingsloven har ingen generell bestemmelse om utlendingsmyndighetenes behandling av personopplysninger. Blant annet som følge av ny personvernforordning mener departementet at det er behov for å regulere det rettslige grunnlaget for behandling av opplysninger i utlendingsforvaltningen nærmere, herunder formålet med behandlingen. Dette arbeides det med i egen prosess.

Departementets vurdering

Om forslaget

BEHOVET

Departementet mener det er viktig at politiet gis effektiv tilgang til opplysninger om hvem som bor eller har bodd i asylmottak og omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere. Opplysninger om navn, fødselsdato og nasjonalitet på beboere i mottak vil kunne være med på å bidra til effektiv forebygging av kriminalitet, kriminalitetsbekjempelse, etterforskning av lovbrudd og etablering av beredskapsplaner for politidistriktene. Norske myndigheter har også et grunnleggende behov for å kontrollere hvilke utlendinger som oppholder seg i riket, og politiet er tillagt en rekke kontrolloppgaver gjennom utlendingsloven.

Kjennskap til hvilke enkeltpersoner som er bosatt i ulike mottak og omsorgssentre, vil stille politidistriktene i en vesentlig bedre posisjon for å forebygge og forhindre forekomsten av kriminelle handlinger og andre krenkelser av den offentlige orden og sikkerhet. Kripos

fremhever at dagens rettstilstand skaper usikkerhet og begrenser politiets mulighet til effektiv utførelse av sine oppgaver når slike opplysninger er av betydning.

Det pekes i proposisjonen på at informasjon om beboere i mottak også vil gjøre politiet bedre forberedt i deres jevnlige kontakt med mottak og kan være av gjensidig nytte for både mottakene, beboerne og politiet. Opplysninger om hvem som bor i mottak, kan bidra til å avdekke og stanse kriminell virksomhet. I likhet med flere av høringsinstansene mener departementet at de samme hensyn som begrunner politiets behov for informasjon om beboere i mottak, gjør seg gjeldende for beboere i omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere. Det vises til at dette er en svært sårbar gruppe, og opplysningene vil kunne være sentrale i arbeidet med å forebygge at mindreårige utsettes for alvorlig kriminalitet eller blir påvirket til å delta i straffbare handlinger. Departementet mener det er viktig at opplysninger om enslige mindreårige asylsøkere er tilgjengelig for politiet når det anses nødvendig ut fra politimessige formål. Opplysningene kan kreves utlevert når dette er nødvendig for politiets oppgaver etter utlendingsloven eller oppgaver knyttet til politimessige formål.

Formålet med bestemmelsen er å bidra til at politiet får oversikt over utlendinger som oppholder seg i det enkelte politidistrikt, slik at politiet lettere kan utføre sine oppgaver som kontrollorgan på utlendingsfeltet, fremme arbeidet med sikkerhet og beredskap samt lette arbeidet med å forebygge og etterforske kriminelle handlinger. Det er også et mål å lette utførelsen av politiets service- og bistandsfunksjon samt føring av vaktjournaler, jf. politiregisterloven § 2 nr. 13 bokstav b.

OM FORMÅLET KAN OPPNÅS MED DAGENS LOVVERK

Noen høringsinstanser har påpekt at det ikke er klart at formålet med endringen ikke kan oppnås gjennom dagens lovverk. Etter folkeregisterforskriften § 9-3 nr. 1 femte ledd skal politiet få de opplysninger fra folkeregistermyndigheten som politiet finner nødvendig. Asylsøkere som er bosatt i mottak og omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere er imidlertid ikke bostedsregistrert i Folkeregisteret. For at politiet skal få oversikt over hvem som bor eller har vært bosatt i deres distrikt, er det en nødvendighet at de ikke bare har tilgang til dem som i Folkeregistret er bostedsregistrert i politidistriktet, men at de også har tilgang til opplysninger om hvem som bor eller har bodd i mottak og omsorgssentre.

Gjeldende utlendingslov § 84 b, som gir unntak fra taushetsplikt for mottaksansatte, gjelder kun opplysninger om enkeltpersoner til bruk i sak etter utlendingsloven. Bestemmelsen gir ikke en klar hjemmel for utlevering av lister over alle nåværende og tidligere beboere i mottak, eller beboere med permisjon fra mottak, til bruk for politiets arbeid med sikkerhet, beredskap eller

andre politimessige formål. Bestemmelsen gir dessuten ikke tilgang til opplysninger om beboere som er enslige mindreårige asylsøkere, da det er gjort unntak for denne gruppen i bestemmelsens annet ledd, noe Utlendingsdirektoratet i sin høringsuttalelse påpeker er problematisk. Bestemmelsen er dermed ikke tilstrekkelig for politiets behov for oversikt, og den omfatter heller ikke opplysninger til bruk for politimessige oppgaver.

Heller ikke forvaltningslovens regler om unntak fra taushetsplikt gir grunnlag for utlevering av opplysninger som er tilstrekkelige for å dekke politiets behov.

Siden politiets behov for oversikt over hvem som bor eller har vært bosatt i deres politidistrikt er konstant, og ikke bare knyttet til situasjonen med høye ankomster av asylsøkere, mener departementet at det er viktig at det innføres et klart og varig hjemmelsgrunnlag for politiets tilgang til opplysninger om hvem som bor i mottak og omsorgssentre.

Redd Barna påpeker også at politiet ikke har anledning til å hente inn tilsvarende opplysninger om barn fra andre barneverninstitusjoner (som det foreslås for barn i omsorgssentre) for å forebygge eller avdekke kriminelle handlinger mv. Departementet bemerker i denne sammenheng at barn i barneverninstitusjoner har en bostedsadresse i Folkeregisteret.

Hvilke opplysninger som kan innhentes, og fra hvem

Forslaget omhandler utlevering av opplysninger om nåværende og tidligere beboere i mottak og omsorgssentre, samt om personer med permisjon fra mottak eller omsorgssentre.

I tillegg til at politiet skal få tilgang til navn, fødselsdato og nasjonalitet, fremgår det av proposisjonen at det også bør tydeliggjøres i bestemmelsen at politiet kan gis tilgang til opplysninger om når vedkommende kom til mottaket, og når vedkommende flyttet videre. I den grad mottaket eller UDI har opplysninger om det, bør politiet også få informasjon om nytt bosted. Politiet har behov for denne typen opplysninger for politimessige formål. Det blir vist til at det gjerne vil være arbeidskrevende for politiet å få brakt på det rene hvor en asylsøker som har forlatt mottaket, har tatt tilhold. For øvrig vises det til at utlendinger som har en søknad til behandling, uansett plikter å orientere politiet om skifte av bopel i henhold til utlendingsloven § 19. For dem som er bostedsregistrert i Folkeregisteret, er det dessuten en plikt etter folkeregisterloven § 7 å melde flytting til Skatteetaten innen åtte dager. Dette er opplysninger politiet kan få tilgang til. Det pekes i proposisjonen på at det i utgangspunktet bør være anledning til samme tilgang for politiet overfor asylsøkere i mottak og omsorgssentre som normalt ikke er bostedsregistrert i Folkeregisteret.

Som omtalt i høringsnotatet vil mottakene, omsorgssentrene eller UDI kun ha plikt til å utlevere opp-

lysninger som de besitter. Om disse opplysningene finnes i en sammenstilling av informasjon som inneholder flere opplysningskategorier enn det som følger av loven, bør overskytende fjernes. Departementet bemerker videre at politiet kun skal innhente informasjon som er nødvendig for visse formål.

Departementet har tydeliggjort at opplysninger som kan innhentes om beboere i permisjon, skal ha samme begrensninger som innhenting av opplysninger om beboere i asylmottak for øvrig.

Hvilke formål opplysningene kan innhentes for, herunder nødvendighetskriteriet

FORMÅL

Forslaget innebærer at politiet skal få utlevert opplysninger når disse er nødvendige for utførelsen av politiets oppgaver etter «utlendingsloven eller for politimessige formål». Politiets oppgaver etter utlendingsloven følger direkte av lovens bestemmelser. Politimessige formål skal i denne sammenheng forstås på samme måte som i politiregisterloven § 2 nr. 13. I nevnte bestemmelse er begrepet definert som:

- «a) politiets kriminalitetsbekjempende virksomhet, herunder etterforskning, forebyggende arbeid og ordenstjeneste, og
- b) politiets service- og bistandsfunksjon samt føring av vaktjournaler.»

Politiets oppgaver etter utlendingsloven samt kriminalitetsbekjempende virksomhet vil være de mest aktuelle formålene som vil kunne begrunne utlevering. I den forbindelse uttalte UDI at det bør vurderes om politiet kun skal gis adgang til å innhente opplysninger til disse formålene. Departementet vil peke på at politiets service- og bistandsfunksjoner i visse tilfeller kan gjøre det nødvendig at politiet gis tilgang til de aktuelle opplysningene. Politiet skal videre føre en vaktjournal som gir en fortløpende og døgkontinuerlig oversikt over alle vesentlige opplysninger om ordning og utførelse av polititjenesten på vedkommende sted. Registeret kan brukes til politimessige, forvaltningsmessige og administrative formål, jf. politiregisterloven § 10. Journalen ivaretar administrative formål gjennom å disponere politiets ressurser på en hensiktsmessig måte, men den brukes også til kriminalitetsbekjempende arbeid. Videre benyttes journalen i forbindelse med politiets forvaltningsvirksomhet og politiets operative virksomhet.

Departementet bemerker at beleggsgarden på et mottak vil kunne være av betydning ved spørsmål om bemanning.

NØDVENDIGHETSKRITERIET

Det vises i proposisjonen til at de nærmere angitte opplysningene som politiet skal gis tilgang til, bare kan innhentes og behandles av politiet når dette er «nød-

vendig» for utførelsen av politiets oppgaver etter utlendingsloven eller oppgaver knyttet til politimessige formål. Det er politiet selv som skal foreta nødvendighetsvurderingen. Anmodningen om å få utlevert opplysningene, skal være skriftlig, noe som vil sikre notoritet om hvilke opplysninger politiet har anmodet om å få utlevert. Mottakene som anmodes om å utlevere opplysningene, skal ikke foreta noen selvstendig vurdering av om nødvendighetskriteriet er oppfylt, og vil få en plikt til å utlevere opplysningene. Forslaget innebærer heller ikke noe krav om at anmodningen om utlevering må være begrunnet.

Advokatforeningen er skeptisk til at politiet ikke må oppgi en begrunnelse for krav om opplysninger fra mottakene, og mener at mottakene må kunne gjøre egne vurderinger av kravet. Videre mener Advokatforeningen at det vil være naturlig med en ekstern uavhengig kontroll med politiets behandling av opplysningene.

I proposisjonen går det fram at det må foreligge en begrunnelse for anmodningen, selv om denne begrunnelsen ikke skal forelegges mottakene eller omsorgssentrene sammen med anmodningen. Et krav om at det må gis en begrunnelse, vil kunne hindre politiets arbeid. En begrunnelse vil nødvendigvis også måtte inneholde opplysninger om hvilket formål opplysningen skal benyttes til, og hva slags sak det er tale om. Departementet er likevel enig i at utlevering av opplysninger om barn krever at det tas høyde for barns særlige sårbarhet. Politiet må derfor se hen til barnets beste når de foretar nødvendighetsvurderingen. Selv om dette ikke følger direkte av lovforslagets ordlyd, følger det av Grunnloven § 104 annet ledd og barnekonvensjonen artikkel 3, som krever at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved handlinger og avgjørelser som berører barn.

Dersom utlevering er i strid med barnets beste, må andre grunnleggende hensyn veie tilstrekkelig tungt for at opplysningene skal kunne utleveres. I noen tilfeller kan utlevering av opplysninger åpenbart være til barnets beste.

Departementet mener videre at det ikke er formålstjenlig at mottakene skal gis en overprøvingsmyndighet, da mottakene ikke har den tilstrekkelige politifaglige eller juridiske kompetanse til å vurdere hvorvidt en opplysning er nødvendig for politiet. For øvrig mener departementet det heller ikke er aktuelt med en ekstern uavhengig kontroll ut over den kontrolloppgaven Datailsynet er tillagt.

Når det gjelder det nærmere innholdet i nødvendighetskriteriet, viser departementet til tilsvarende krav i utlendingsloven § 84. I forarbeidene til sistnevnte bestemmelse uttalte departementet at nødvendighetskriteriet ikke skal forstås så snevert som at det er et vilkår for utlevering av opplysningene at de faktisk får avgjørende betydning i den konkrete saken. Dette kan utlendingsmyndighetene først ta stilling til etter å ha sett

opplysningene. Vurderingstemaet for nødvendighetsvurderingen er om den aktuelle typen opplysning kan tenkes å få avgjørende betydning i den aktuelle sakstypen. Som Kripos påpeker, skal nødvendighetskravet ikke forstås dithen at innhenting av opplysninger må være den eneste måten for politiet å oppnå det ønskede formålet på.

Avslutningsvis konstaterer departementet i proposisjonen at forslaget har et uttrykkelig angitt formål som er saklig begrunnet. I tillegg setter nødvendighetskriteriet ytterligere krav til innhenting i det enkelte tilfellet, noe som vil sikre at opplysningene er tilstrekkelige og relevante for formålet med behandlingen.

Krav til hjemmel, legitimt formål, begrunnelse og proporsjonalitet (retten til privatliv etter Grunnloven og EMK mv.)

KRAV OM HJEMMEL I LOV OG LEGITIMT FORMÅL

Krav om at inngrepet i den enkeltes privatliv må ha hjemmel i lov, er oppfylt, jf. Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 nr. 2.

Behovene som kan gjøre et inngrep legitimt, følger av EMK artikkel 8 nr. 2. Det kan være legitimt å gjøre inngrep i retten til privatliv om det er nødvendig av hensynet til den nasjonale sikkerhet, offentlig trygghet, for å forebygge uorden eller kriminalitet og for å beskytte helse eller moral. Lovforslaget er begrunnet i flere av disse formålene, blant annet gjør hensynet til den nasjonale sikkerhet og offentlige trygghet og forebygging av uorden eller kriminalitet seg gjeldende.

NØDVENDIG I ET DEMOKRATISK SAMFUNN

For at inngrepet skal være «nødvendig i et demokratisk samfunn», må inngrepet ivareta et vesentlig samfunnsmessig behov. Innhenting av opplysningene vil sette politiet i bedre stand til å bekjempe kriminalitet og utføre sine oppgaver etter utlendingsloven på en effektiv måte. Også i arbeidet med beredskapsplaner vil politiet bli stilt i en vesentlig bedre posisjon om forslaget vedtas. Politiets oppgaver etter utlendingsloven er svært sentrale for å sikre en effektiv regulering av innvandringen til Norge.

Inngrepet som lovforslaget hjemler, må også være forholdsmessig. Ved forholdsmessighetsvurderingen må man se hen til balansen mellom henholdsvis individets beskyttede interesser og de legitime samfunnsbehovene som begrunner inngrepet.

De fleste som bor i mottak eller omsorgssentre, vil ikke være kriminelle eller utgjøre noen sikkerhetsrisiko. Mange av dem frykter myndighetene i eget hjemland og har liten tillit til myndighetene i det landet de oppholder seg eller har søkt asyl i. De legitime samfunns hensynene som gjør seg gjeldende for at politiet skal ha tilgang til opplysninger om hvem som bor i mottak, må imidlertid veie tyngre i denne sammenheng.

Det vises til at formålet med bestemmelsen er å bidra til at politiet får oversikt over utlendinger som oppholder seg i det enkelte politidistrikt, slik at politiet lettere kan utføre sine oppgaver som kontrollorgan på utlendingsfeltet, fremme arbeidet med sikkerhet og beredskap samt lette arbeidet med å forebygge og etterforske kriminelle handlinger. For øvrig vises det til at politiets tilgang til opplysninger om beboerne kan være av gjensidig nytte for både mottakene, beboerne og politiet. Opplysninger om hvem som bor i mottak, kan bidra til å avdekke og stanse kriminell virksomhet enten denne begås av, eller rettes mot, beboere i mottak.

Det må antas at de fleste beboerne er innforstått med at norske myndigheter, herunder politiet, har tilgang til opplysninger om deres navn, fødselsdato, statsborgerskap og hvor de bor, på samme måte som politiet har tilgang til disse opplysningene om andre norske borgere og utlendinger som er bostedsregistrert i Folkeregisteret.

Departementet kan ikke se at formålet med forslaget kan oppnås med mindre inngripende virkemidler. Som Oslo politidistrikt påpeker, vil for øvrig god begrunnelse og informasjon til den gruppen det utleveres opplysninger om, kunne bidra til å begrense følelsen av krenkelse og ivareta den enkeltes rettsikkerhet.

Etter departementets vurdering er inngrepet forholdsmessig, jf. EMK artikkel 8 og Grunnloven § 102.

SÆRLIG OM UTLIVERING AV OPPLYSNINGER OM BARN

Forslaget innebærer at politiet også kan innhente opplysninger om barn som bor i asylmottak og omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere. Forslaget omfatter to grupper barn: barn som bor i ordinære mottak og enslige mindreårige asylsøkere som bor i omsorgssentre. Mindreårige asylsøkere som er under 15 år når søknad om beskyttelse fremmes, får i dag tilbud om opphold i et omsorgssenter. Det vises i proposisjonen til at ved vurderingen av om inngrepet i barns privatliv er tillatt etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8, er mange av momentene i vurderingen sammenfallende med dem som er omtalt ovenfor. Forslaget tilfredsstiller kravene om at inngrep kun kan skje med hjemmel i lov og dersom det er begrunnet i legitime formål. Ved spørsmål om hvorvidt inngrepet er nødvendig i et demokratisk samfunn, må vurderingen suppleres med reglene i Grunnloven § 104 annet ledd og barnekonvensjonen artikkel 3.

For at inngrepet skal være «nødvendig i et demokratisk samfunn», må inngrepet ivareta et vesentlig samfunnsmessig behov. Ved denne vurderingen har nasjonalstaten en vid skjønnsmargin. Barn er særlig sårbare for menneskehandel, overgrep og utnyttelse, og det påhviler samfunnet et særlig ansvar for barn som oppholder seg i Norge. Videre vises det til at politiet har et særskilt ansvar knyttet til at barns liv, helse og utvikling mv.

ivaretas, og å sørge for at forvillede barn kan gjenforenes med sine foresatte, jf. politiinstruksen § 12-4. Inngrepet ivaretar således et presserende samfunnsmessig behov.

Barn i omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere og barn for øvrig i asylmottak er i en mer sårbar situasjon enn voksne asylsøkere. Opplysninger om at noen har søkt om beskyttelse (asyl), er taushetsbelagt etter norsk rett, jf. forvaltningsloven § 13. Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere, har taushetsplikt etter forvaltningsloven, jf. barnevernloven § 6-7. Taushetsplikten gjelder også fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted. En plikt til å gi slike opplysninger som forslaget omhandler, til politiet, vil innebære et unntak fra den lovpålagte taushetsplikten i barnevernloven § 6-7.

Det må også vurderes om lovforslaget er forholdsmessig. Barnets beste inngår som et tungtveiende moment ved vurderingen av forholdsmessigheten som kreves etter Grunnloven § 102, jf. EMK artikkel 8.

Redd Barna reagerer i sin høringsuttalelse på at departementet la til grunn at en utvidet tilgang til informasjon i mange tilfeller ville være sammenfallende med hensynet til barnets beste.

Departementet peker i proposisjonen på at barnets beste og barns særlige sårbarhet på den ene siden tilsier at opplysninger om barnet ikke skal utleveres fra mottaket eller omsorgssenteret. Dersom utlevering foretas, kan dette oppleves som et brudd på tilliten mellom barnet og institusjonen, og det kan skape utrygghet og skepsis i relasjonen mellom barnet og institusjonen. På den annen side tilsier barns sårbarhet et særlig vern mot kriminelle handlinger og at politiet må kunne forebygge at barnet selv tar del i kriminalitet. Opplysninger om beboere gjør at politiet enkelt vil kunne få bekreftet om en mindreårig asylsøker «tilhører» et omsorgssenter eller asylmottak, og det vil legge til rette for at politiet kan etterforske saker som involverer mindreårige, og foreta nødvendige skritt, som for eksempel å oppnevne bistandsadvokat etter straffeprosessloven § 107 a. For øvrig vises det til uttalelser fra politisiden hva gjelder politiets behov i disse sakene. Hensynet til politiets oppgaver, herunder å bekjempe kriminalitet og å håndheve utlendingsloven effektivt, må avveies mot retten til privatliv og hensynet til barnets beste. Selv om det ikke er entydig hvorvidt utlevering vil være til barnets beste i det enkelte tilfellet, mener departementet at hensynet til politiets oppgaver er av så høy viktighet at den foreslåtte lovbestemmelsen er forholdsmessig. Barnets beste må imidlertid vurderes konkret av politiet i det enkelte spørsmål om utlevering.

Krav til behandlingen av opplysningene

For de opplysningene politiet innhenter, er politiet bundet av reglene om retting og sletting som følger av personopplysningsloven og politiregisterloven.

Mottaksbeboere og beboere i omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere vil ha rett til å få informasjon om at opplysningene som nevnt i lovforslaget vil bli utlevert til politiet. Det må anses som tilstrekkelig for å oppfylle informasjonsplikten at beboeren gis generell informasjon om at politiet kan få utlevert opplysninger om han eller henne.

Kripos påpeker at det må kartlegges hvor lenge mottakene plikter å oppbevare opplysningene. For å sikre ivaretagelse av politiets behov for opplysninger, av hensyn til forutberegnelighet samt for å sikre en enhetlig praksis, anbefaler Kripos at lagringstid og slettefrister fastsettes i en sentral forskrift. Justis- og beredskapsdepartementet er i gang med å regulere det rettslige grunnlaget for behandling av opplysninger i utlendingsforvaltningen nærmere. Dette arbeides det med i en egen prosess. Hvorvidt det er behov for ytterligere regler om retting og sletting enn det som følger av personopplysningsloven, blir vurdert i dette arbeidet.

Andre forhold

Både Politidirektoratet (POD) og Utlendingsdirektoratet (UDI) påpeker at det er problematiske sider ved gjeldende grunnlag for utlevering av opplysninger om enslige mindreårige asylsøkere etter utlendingsloven § 84 b. Bestemmelsen gjør unntak fra taushetsplikt for ansatte på mottak og omsorgssentre mv. UDI fremhever at det er uheldig at utlendingsmyndighetene ikke kan anmode mottakene om opplysninger om enslige mindreårige asylsøkere, og viser til at dette hindrer UDIs oppgaveløsning.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Det vises i proposisjonen til at det er vanskelig å anslå de økonomiske og administrative konsekvensene av lovforslaget, siden dette vil bero på hvor mange henvendelser driftsoperatørene og Utlendingsdirektoratet (UDI) vil komme til å motta fra politiet.

Forslaget gir politiet bedre tilgang til opplysninger om hvor utlendinger er bosatt, samt oversikt over hvem som bor på aktuelle mottak. Overlevering kan føre til noe ekstraarbeid for driftsoperatørene, men lette arbeidet for politiet. Videre vil det kunne kreve noe ekstraarbeid å fjerne overskytende informasjon fra rapportene med oversikt over tidligere mottaksbeboere. Det er også mer arbeidskrevende å gi opplysninger om ankomst og flyttetidspunktet og særlig informasjon om hvor beboeren har flyttet videre.

Mottaksansatte har ikke tilgang til opplysninger om beboere i mottak lenger tilbake i tid enn 90 dager. UDI kan ta ut fullstendige lister over mottaksbeboere på en

bestemt dato, men ikke lister over mottaksbeboere over en lengre periode.

Når UDI henter ut opplysninger om tidligere beboere i mottak, må dette gjøres på databasenivå og ikke gjennom utlendingsmyndighetenes fagsystemer (DUF og SESAM). Slike uttak fra databasen krever teknisk kompetanse og er ressurskrevende. Det må antas at de fleste henvendelsene fra politiet om tilgang til opplysninger om beboere i mottak kan håndteres og utleveres av asylmottakene og omsorgssentrene. Departementet legger til grunn at UDI kan utarbeide rutiner eller retningslinjer for utlevering eller på annen måte synliggjøre for politiet hvilke opplysninger som er mer tid- og ressurskrevende å innhente enn andre. Opplysninger om beboere med permisjon eksisterer allerede i form av fraværsoversikter og vil ikke kreve merarbeid.

Samlet sett antas konsekvensene av forslaget ikke å være av et slikt omfang at det får budsjettmessige konsekvenser.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Masud Gharahkhani, Kjell-Idar Juvik, Stein Erik Lauvås og Siri Gåsemyr Staalesen, fra Høyre, Norunn Tveiten Benestad, Kristin Ørmen Johnsen, Mari Holm Lønseth og Ove Trellevik, fra Fremskrittspartiet, Jon Engen-Helgheim og Kari Kjønnaas Kjos, fra Senterpartiet, Kari Anne Bøkestad Andreassen og Heidi Greni, fra Sosialistisk Venstreparti, lederen Karin Andersen, og fra Kristelig Folkeparti, Torhild Bransdal, viser til Prop. 156 L (2016–2017).

Komiteen viser til at justis- og beredskapsdepartementet i juli 2016 kom med instruks GI-10/2016 om at politiet skulle få utlevert opplysninger om navn, fødselsdato og nasjonalitet til beboere i mottak til visse formål. Instruksen kom som følge av det høye antallet asylsøkere høsten 2015 og var tidsbegrenset frem til 31. desember 2017. Komiteen viser til proposisjonen, hvor det fremgår at politiet har meddelt sitt behov for å få opplysninger om beboere i mottak uavhengig av situasjoner med høye asylankomster. Departementet har i lovproposisjonen gitt uttrykk for at de mener at politiet bør gis en klarere og mer varig hjemmel for tilgang til opplysninger om beboere i mottak.

Komiteen viser til at departementet i proposisjonen foreslår å gi politiet, etter skriftlig anmodning og uten hinder av taushetsplikt, hjemmel til å få utlevert opplysninger om navn, fødselsdato og nasjonalitet til nåværende og tidligere beboere i asylmottak og omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere. Politiet skal også få slike opplysninger om beboere som har permisjon fra mottaket eller omsorgssenteret. Videre skal

politiet få opplysninger om dato for når en beboer flyttet til og/eller fra mottaket eller omsorgssenteret. I den grad det finnes opplysninger om hvor tidligere beboere har flyttet, skal politiet få utlevert opplysninger om nytt bosted. Opplysninger som nevnt kan kreves utlevert når dette er nødvendig for politiets oppgaver etter utlendingsloven eller oppgaver knyttet til politimessige formål. Opplysningene kan blant annet innhentes når dette er nødvendig i forbindelse med politiets arbeid med utlendingskontroll, sikkerhet og beredskap, forebygging og etterforskning av kriminelle handlinger.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Senterpartiet, viser til at forslaget formål er å bidra til at politiet får oversikt over utlendinger som oppholder seg i det enkelte politidistrikt, slik at politiet lettere kan utføre sine oppgaver som kontrollorgan på utlendingsfeltet, fremme arbeidet med sikkerhet og beredskap samt lette arbeidet med å forebygge og etterforske kriminelle handlinger.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti viser til Advokatforeningens høringsuttalelse, hvor det heter at

«menneskerettighetene setter krav til hjemmel, legitimt formål, begrunnelse og proporsjonalitet, og at EMK setter opp visse krav til saksbehandlingen i saker om inngrep i retten til beskyttelse av privatliv».

Advokatforeningen mener forslag om at politiet kan kreve opplysninger uten begrunnelse, ikke er tilstrekkelig begrunnet i departementets forslag. Disse medlemmer mener det bør kreves en begrunnelse for at utlevering av opplysninger er nødvendig, og at dette nedtegnes og utgjør en del av saksdokumentene i den enkelte sak.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Fremskrittspartiet, viser til at forslaget i proposisjonen stiller krav om at politiet, for å få utlevert opplysninger om beboere i mottak, må be om «skriftlig anmodning» til mottaket, og at utlevering av opplysningene er «nødvendig» for politiets oppgaver etter utlendingsloven eller for politimessige formål. Flertallet mener at skriftlig anmodning sikrer tilstrekkelig etterprøvnbarhet om hvilke opplysninger politiet har bedt om å få utlevert. Flertallet mener også at den kontrolloppgaven Datatilsynet er tillagt, samt den nye personvernforordningens krav om personvernombud (som allerede finnes i politiet), vil gi tilstrekkelig kontroll med politiets praktisering.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti mener det ikke er tilstrekkelig grunnlag for å gi en så omfattende hjemmel på et så generelt grunnlag. Å søke asyl er ingen kriminell handling. Asylsøkere er vanlige mennesker som det ikke finnes grunnlag på generelt nivå å mistenkeliggjøre eller stigmatisere. Opplysninger om hvem som har søkt asyl, er også en sensitiv personopplysning som skal behandles deretter. Derfor mener disse medlemmer at politiets behov for å hente ut slike opplysninger må være begrunnet.

Disse medlemmer vil derfor foreslå at det i lovteksten må framgå at det må gis en begrunnelse for begjæring om innsyn, at begrunnelsen må nedtegnes, og at begrunnelsen utgjør en del av den enkelte asylsøkers saksdokument. Slik sikrer man at det er mulig å etterprøve politiets vurderinger og kontrollere at vilkårene er oppfylt.

Disse medlemmer viser til vedlagte brev fra Jusdepartementet av 2. mars 2018 med svar på anmodning om lovteknisk bistand.

Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

«I utlendingsloven gjøres følgende endring:

§ 84 b overskriften skal lyde:

§ 84 b *Opplysningsplikt og unntak fra taushetsplikt for opplysninger om beboere i mottak og omsorgssentre mv.*

§ 84 b tredje og nytt fjerde og femte ledd skal lyde:

Politiet skal uten hinder av taushetsplikt og etter skriftlig anmodning til mottak eller Utlendingsdirektoratet få utlevert følgende opplysninger når det er nødvendig for politiets oppgaver etter utlendingsloven eller for politimessige formål som nevnt i politiregisterloven § 2 nr. 13:

- a. *navn, fødselsdato og nasjonalitet til nåværende og tidligere beboere i mottak*
- b. *dato for når beboere har flyttet til eller fra mottaket*
- c. *varigheten av eventuelle permisjoner fra mottaket*
- d. *nytt bosted.*

Anmodning om innsyn etter tredje ledd skal begrunnes skriftlig og registreres i Datasystemet for utlendings- og flyktningsaker (DUF).

Kongen kan gi forskrift om hvilke opplysninger som skal gis etter første ledd, om fremgangsmåten for innhenting av opplysninger etter første og tredje ledd, og den videre behandling av de innhentede opplysninger.»

Disse medlemmer viser til at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i myndighetenes håndtering av saker som angår barn. Derfor må tilgangen til opplysninger om beboere på omsorgssentre rammes inn med egne bestemmelser i lovteksten, slik at hensynet til barnets beste må gjengis og være en forutsetning for å hente ut opplysningene.

Videre mener disse medlemmer at det må vedtas en egen lovbestemmelse der kravet til å få slike opplysninger når det gjelder barn som bor på omsorgssentre, skal være høyere enn for voksne, og at det fremgår av lovteksten at opplysninger om beboere på omsorgssentre kan utleveres når det er nødvendig og av hensyn til barnets beste.

Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

«I utlendingsloven gjøres følgende endring:

Ny § 84 c skal lyde:

§ 84 c *Politiets tilgang til opplysninger om beboere i omsorgssentre for mindreårige*

Politiet skal uten hinder av taushetsplikt og etter skriftlig anmodning til omsorgssentre for mindreårige få utlevert følgende opplysninger når det er nødvendig for politiets oppgaver etter utlendingsloven eller for politimessige formål som nevnt i politiregisterloven § 2 nr. 13:

- a. *navn, fødselsdato og nasjonalitet til nåværende og tidligere beboere i omsorgssentre for mindreårige*
- b. *dato for når beboere har flyttet til eller fra omsorgssenteret*
- c. *varigheten av eventuelle permisjoner fra omsorgssenteret*
- d. *nytt bosted.*

Det er et vilkår at utlevering av opplysninger som nevnt i første ledd er til barnets beste. Politiet skal vurdere om utleveringen er til barnets beste.

Anmodning om innsyn etter første ledd skal begrunnes skriftlig og registreres i Datasystemet for utlendings- og flyktningsaker (DUF).

Kongen kan gi forskrift om fremgangsmåten for innhenting av opplysninger etter første ledd og den videre behandling av de innhentede opplysninger.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti:

Forslag 1

I utlendingsloven gjøres følgende endring:

§ 84 b overskriften skal lyde:

§ 84 b *Opplysningsplikt og unntak fra taushetsplikt for opplysninger om beboere i mottak og omsorgssentre mv.*

§ 84 b tredje og nytt fjerde og femte ledd skal lyde:

Politiet skal uten hinder av taushetsplikt og etter skriftlig anmodning til mottak eller Utlendingsdirektoratet få utlevert følgende opplysninger når det er nødvendig for politiets oppgaver etter utlendingsloven eller for politimessige formål som nevnt i politiregisterloven § 2 nr. 13:

- a) *navn, fødselsdato og nasjonalitet til nåværende og tidligere beboere i mottak*
- b) *dato for når beboere har flyttet til eller fra mottaket*
- c) *varigheten av eventuelle permisjoner fra mottaket*
- d) *nytt bosted.*

Anmodning om innsyn etter tredje ledd skal begrunnes skriftlig og registreres i Datasystemet for utlendings- og flyktningsaker (DUF).

Kongen kan gi forskrift om hvilke opplysninger som skal gis etter første ledd, om fremgangsmåten for innhenting av opplysninger etter første og tredje ledd, og den videre behandling av de innhentede opplysninger.

Forslag 2

I utlendingsloven gjøres følgende endring:

Ny § 84 c skal lyde:

§ 84 c *Politiets tilgang til opplysninger om beboere i omsorgssentre for mindreårige*

Politiet skal uten hinder av taushetsplikt og etter skriftlig anmodning til omsorgssentre for mindreårige få utlevert følgende opplysninger når det er nødvendig for politiets oppgaver etter utlendingsloven eller for politimessige formål som nevnt i politiregisterloven § 2 nr. 13:

- a) *navn, fødselsdato og nasjonalitet til nåværende og tidligere beboere i omsorgssentre for mindreårige*
- b) *dato for når beboere har flyttet til eller fra omsorgssenteret*
- c) *varigheten av eventuelle permisjoner fra omsorgssenteret*
- d) *nytt bosted.*

Det er et vilkår at utlevering av opplysninger som nevnt i første ledd er til barnets beste. Politiet skal vurdere om utleveringen er til barnets beste.

Anmodning om innsyn etter første ledd skal begrunnes skriftlig og registreres i Datasystemet for utlendings- og flyktningsaker (DUF).

Kongen kan gi forskrift om fremgangsmåten for innhenting av opplysninger etter første ledd og den videre behandling av de innhentede opplysninger.

Komiteens tilråding

Komiteen viser til proposisjonen og til sine merknader og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

om endringer i utlendingsloven (politiets tilgang til opplysninger om beboere i asylmottak mv.)

I

I lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her gjøres følgende endringer:

§ 84 b overskriften skal lyde:

§ 84 b *Opplysningsplikt og unntak fra taushetsplikt for opplysninger om beboere i mottak og omsorgssentre mv.*

§ 84 b tredje og nytt fjerde ledd skal lyde:

Politiet skal uten hinder av taushetsplikt og etter skriftlig anmodning til mottak, omsorgssenter som nevnt i annet ledd eller Utlendingsdirektoratet få utlevert følgende opplysninger når det er nødvendig for politiets oppgaver etter utlendingsloven eller for politimessige formål som nevnt i politiregisterloven § 2 nr. 13:

a) *navn, fødselsdato og nasjonalitet til nåværende og tidligere beboere i asylmottak eller omsorgssenter*

b) *dato for når beboere har flyttet til eller fra mottaket eller omsorgssenteret*

c) *varigheten av eventuelle permisjoner fra mottaket eller omsorgssenteret*

d) *nytt bosted.*

Kongen kan gi forskrift om hvilke opplysninger som skal gis etter første ledd, om fremgangsmåten for innhenting av opplysninger etter første og tredje ledd, og den videre behandling av de innhentede opplysninger.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 6. mars 2018

Karin Andersen

leder

Torhild Bransdal

ordfører

Vedlegg**Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet v/fagdirektør Anne Kari Braathen til kommunal- og forvaltningskomiteen, datert 2. mars 2018****Lovteknisk bistand Prop. L 156 (2016-2017)**

Vi viser til henvendelse 7. februar 2018 fra leder i kommunal- og forvaltningskomiteen, Karin Andersen, hvor det bes om bistand til utforming av lovbestemmelse. Nedenfor følger forslag til slik lovtekst.

Til pkt. 1:

§ 84 b overskriften skal lyde:

§ 84 b *Opplysningsplikt og unntak fra taushetsplikt for opplysninger om beboere i mottak og omsorgssentre mv.*

§ 84 b tredje og nytt fjerde og femte ledd skal lyde:

Politiet skal uten hinder av taushetsplikt og etter skriftlig anmodning til mottak eller Utlendingsdirektoratet få utlevert følgende opplysninger når det er nødvendig for politiets oppgaver etter utlendingsloven eller for politimessige formål som nevnt i politiregisterloven § 2 nr. 13:

- a) *navn, fødselsdato og nasjonalitet til nåværende og tidligere beboere i mottak*
- b) *dato for når beboere har flyttet til eller fra mottaket*
- c) *varigheten av eventuelle permisjoner fra mottaket*
- d) *nytt bosted.*

Anmodning om innsyn etter tredje ledd skal begrunnes skriftlig og registreres i Datasystemet for utlendings- og flyktningsaker (DUF).

Kongen kan gi forskrift om hvilke opplysninger som skal gis etter første ledd, om fremgangsmåten for innhenting av opplysninger etter første og tredje ledd, og den videre behandling av de innhentede opplysninger.

Til pkt. 2 og 3:

Ny § 84 c skal lyde:

§ 84 c *Politiets tilgang til opplysninger om beboere i omsorgssentre for mindreårige*

Politiet skal uten hinder av taushetsplikt og etter skriftlig anmodning til omsorgssentre for mindreårige få utlevert følgende opplysninger når det er nødvendig for politiets oppgaver etter utlendingsloven eller for politimessige formål som nevnt i politiregisterloven § 2 nr. 13:

- a) *navn, fødselsdato og nasjonalitet til nåværende og tidligere beboere i omsorgssentre for mindreårige*
- b) *dato for når beboere har flyttet til eller fra omsorgs-senteret*
- c) *varigheten av eventuelle permisjoner fra omsorgs-senteret*
- d) *nytt bosted.*

Det er et vilkår at utlevering av opplysninger som nevnt i første ledd er til barnets beste. Politiet skal vurdere om utleveringen er til barnets beste.

Anmodning om innsyn etter første ledd skal begrunnes skriftlig og registreres i Datasystemet for utlendings- og flyktningsaker (DUF).

Kongen kan gi forskrift om fremgangsmåten for innhenting av opplysninger etter første ledd og den videre behandling av de innhentede opplysninger.

