



STORTINGET

Innst. 230 S

(2021–2022)

Innstilling til Stortinget
fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Dokument 8:82 S (2021–2022)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Mari Holm Lønseth, Mahmoud Farahmand og Anne Kristine Linnestad om hjemmel til å rutinemessig gjennomføre visitasjon og undersøkelse av asylsøkere i forbindelse med asylregistreringen

Til Stortinget

Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen snarest fremme forslag om endringer i utlendingsloven som gir hjemmel for visitasjon og undersøkelse av mobiltelefoner og andre elektroniske lagringsenheter i forbindelse med asylregistreringen.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslaget.

Komiteens behandling

Komiteen har i brev av 2. februar 2022 til Justis- og beredskapsdepartementet v/statsråd Emilie Enger Mehl bedt om en vurdering av forslaget. Statsrådets uttalelse følger av vedlagte brev av 16. februar 2022.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Rune Støstad, Siri Gåsemyr Staalesen, Terje Sørvik og lederen Lene Vågslid, fra Høyre, Mudassar Kapur, Anne Kristine Linnestad og Mari Holm Lønseth, fra Senterpartiet, Heidi Greni, Kathrine Kleveland og Per Martin Sandtrøen, fra Fremskrittspartiet, Sigbjørn Framnes og Erlend Wiborg, fra Sosialistisk Venstreparti, Grete Wold, fra Rødt, Tobias Drevland Lund, og fra Venstre, André N. Skjelstad, viser til Dokument 8:82 S (2021–2022) om hjemmel til å rutinemessig gjennomføre visitasjon og undersøkelse av asylsøkere i forbindelse med asylregistreringen, fra representantene Mari Holm Lønseth, Mahmoud Farahmand og Anne Kristine Linnestad fra Høyre.

Komiteen registrerer at forslagsstillerne mener det er avgjørende at Norge er forberedt på økt migrasjon til Norge. Slik forslagsstillerne ser det, trengs det mer effektive regler for å sikre rask avklaring av asylsøkeres identitet, reiserute og eventuelle tilknytning til kriminalitet. Forslagsstillerne har derfor foreslått at det innføres en hjemmel for rutinemessig visitasjon av asylsøkere, herunder også søkerens mobiltelefon eller andre lagringsenheter.

Komiteen viser til at det i dagens regelverk er politiloven § 10 som gir hjemmel for visitasjon. Bruk av visitasjon etter dagens regler forutsetter tvil om utlendingens identitet. Det er dermed ingen hjemmel for generell, rutinemessig visitasjon av asylsøkere. Komiteen viser til at utlendingsloven § 103 fastslår at det ved konkrete holdepunkter for at utlendingen skjuler opplys-

ninger, kan foretas undersøkelse av utlendingens person som går lenger enn ordinær visitasjon utenpå utlendingens klær og i lommene mv. Komiteen viser til at det i dag i utgangspunktet kreves en domstolsbeslutning om undersøkelse dersom utlendingen ikke samtykker.

Komiteen viser til at Solberg-regjeringen sendte på høring et forslag om endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften – visitasjon og undersøkelse av asylsøkere ved registrering mv. Solberg-regjeringen ferdigstilte imidlertid ikke noe lovforslag om dette til Stortinget, og høringssvarene er fra helt tilbake i 2017. Komiteen registrerer at forslaget den gang fikk støtte fra blant andre Politiets sikkerhetstjeneste, Politidirektoratet, Utlendingsnemnda, Utlendingsdirektoratet og Nasjonalt ID-senter, men har blitt frarådet av blant andre FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR), NOAS og Rettspolitisk forening.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet mener det er flere særtrekk ved situasjonen ved asylregistrering som taler for at undersøkelse og beslag av elektroniske enheter kan være nødvendig og forholdsmessig. Samtidig er det klart at dette byr på personvernmessige og integritetsmessige utfordringer. Disse medlemmer viser til at den forrige regjeringen hadde dette forslaget på høring allerede i 2017, men at det aldri ble fremmet noe lovforslag for Stortinget. Disse medlemmer viser til svarbrevet fra justis- og beredskapsministeren, hvor det påpekes at den forrige regjeringen ikke ferdigstilte de nødvendige drøftingene for å kunne legge frem et endelig lovforslag, og at departementet derfor vil komme tilbake til Stortinget når det har vært mulig å forberede et tydelig og balansert lovforslag som ivaretar både myndighetenes behov og den enkeltes integritet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet og Fremskrittspartiet, viser til at prosessen med asylregistrering må være så rask og effektiv som mulig. Asylregistreringen tjener ulike formål. Blant annet skal utlendingsmyndighetene raskt avdekke informasjon om identitet og om asylgrunnlaget.

Flertallet merker seg at asylsøkere ofte mangler gyldige reisedokumenter. Enkelte år mangler over 90 pst. av asylsøkerne gyldige reisedokumenter. Flertallet merker seg at noen oppgir uriktig identitet eller oppgir uriktige opplysninger om asylgrunnlag. Andre kan skjule en kriminell bakgrunn eller andre opplysninger av sikkerhetsmessig betydning. Flertallet mener utlendingsmyndighetene og politiet må sikres effektive verktøy for å få kartlagt asylsøkeres identitet og deres asylgrunnlag. Dersom utlendingsmyndighetene ikke tidlig får tilgang til de korrekte opplysningene om søke-

rens identitet, er det en fare for at asylsøkeren får opphold på uriktig grunnlag, og at dette senere ikke blir avdekket. Flertallet mener det både er i søkerens og myndighetenes interesse at asylsøknader behandles raskt og korrekt ved første ankomst til Norge.

Flertallet understreker at gode systemer for å avdekke beskyttelsesbehov og identitet til asylsøkere er viktig for å beholde legitimiteten til asylsystemet på lang sikt, dette fordi befolkningen må ha tillit til at de som får opphold i Norge, faktisk har et beskyttelsesbehov. Dersom uriktige opplysninger brukes for å skaffe seg opphold i riket, og myndighetene ikke klarer å avdekke dette, vil det undergrave at de som faktisk trenger beskyttelse, får det.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet understreker at det i en viss utstrekning er mulig å gjennomføre gjennom søkning av mobiltelefon og andre elektroniske lagringsenheter, for eksempel gjennom beslag. Disse medlemmer viser til at det med dagens lovverk er en mer omfattende prosess å få tilgang til slike lagringsenheter enn hva som ville vært tilfellet dersom regelverket ble endret i tråd med forslaget, og at det i utgangspunktet kreves en domstolsbeslutning om undersøkelse dersom utlendingen ikke samtykker. Disse medlemmer viser til at dersom det er en for streng eller omfattende prosess for å avdekke opplysninger som enkelte forsøker å skjule ved asylregistreringen, er det sannsynlighet for at opplysningene heller ikke blir avdekket senere, og at det gis opphold i Norge på uriktig grunnlag. Disse medlemmer mener derfor at en lovendring både vil effektivisere politiets arbeid med å kartlegge identitet og bakgrunn samt er et tiltak for rikets sikkerhet. Disse medlemmer understreker samtidig at tiltaket vil ha personvernkonsekvenser. Disse medlemmer mener likevel at undersøkelsen er begrenset i tid og har et konkret og legitimt formål, og anser undersøkelsen for ikke å være urimelig inngripende.

Disse medlemmer merker seg statsrådets positive svar til representantforslaget.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen snarest fremme forslag om endringer i utlendingsloven som gir hjemmel for visitasjon og undersøkelse av mobiltelefoner og andre elektroniske lagringsenheter i forbindelse med asylregistreringen.»

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt viser til statsrådets vurdering av forslaget i sitt svarbrev til komiteen 16. februar 2022. Statsråden viser til at Justis- og beredskapsdepartementet i januar 2017 sendte på høring et forslag til regler om visitasjon og personundersøkelse i forbindelse med asylregistreringen og om undersøkelse av gjen-

stander som asylsøkeren bringer med seg, herunder mobiltelefoner og andre elektroniske enheter. Disse medlemmer viser til at den gangen var blant andre NOAS og Rettspolitisk forening sterkt kritiske i høringen. UNHCR innga ikke noe høringssvar, men ga i 2017 noen generelle anbefalinger om undersøkelse og beslag av elektroniske enheter. UNHCR anerkjente at dette kan være nødvendig og legitimt, men fraråder rutinemessige undersøkelser. Disse medlemmer har gjennom den offentlige debatten om dette representantforslaget også registrert at Jan Henrik Mjønes Nielsen, juridisk seniorrådgiver i Datatilsynet, mener at forslaget er for inngripende, og at NOAS mener at dagens kontrollrutiner fungerer bra.

Disse medlemmer mener det er viktig å bemerke at representantforslaget omhandler asylsøkere som i mange tilfeller kommer fra regimer hvor man har svært lav tillit til myndighetene, med god grunn. Dette fordi det kan være snakk om autoritære regimer som undertrykker sine egne innbyggere. Disse medlemmer mener at en sentral del av ankomsten til Norge skal være å bygge tillit til Norge og til norske myndigheter. Arbeidet med god integrering og å bygge tillit til politiet og myndighetene kan stå i fare for å svekkes hvis noe av det første asylsøkere blir møtt med, er krav om å gi fra seg all informasjon og svært personlige opplysninger til politiet. Disse medlemmer minner om at mobiltelefonen er noe av det mest personlige vi har. Mobiltelefonen sier mye om deg som person, men også dine venner og familie. Disse medlemmer viser til at asylsøkere er mennesker i en særlig sårbar situasjon, og fullt innsyn i all informasjon fra private mobiltelefoner vil kunne føles svært inngripende. Disse medlemmer mener at et slikt inngrep derfor må være forholdsmessig ut i fra den enkelte situasjon og begrunnet som nødvendig.

Disse medlemmer er også redd for at dette lovforslaget i ytterste konsekvens kan føre til at asylsøkere kvitter seg med mobiltelefonene sine før de ankommer Norge, i frykt for å få dem inndratt. Hvis det blir tilfellet, bortfaller intensjonen til forslagsstillerne og muligheten til å gjennomgå mobiltelefonene, og dermed mister asylsøkerne også muligheten til å holde kontakt med familie og venner i hjemlandet. Disse medlemmer mener det er viktig å minne om at de fleste asylsøkere ikke drar fra hjemmene sine fordi de vil, men fordi de må.

Komiteens medlem fra Venstre mener det er uklart hva forslagsstillerne legger i «rutinemessig» visitasjon av asylsøkere. Det er nærliggende å forstå dette som at alle som søker om asyl i Norge, skal underlegges visitasjon og undersøkelse av mobiltelefoner og andre lagringsenheter, uavhengig av om det foreligger skjellig grunn til mistanke om at asylsøkeren tilbakeholder informasjon. Dette vil i så fall innebære at også personer

som søker om asyl i Norge med troverdige og riktige papirer, likevel avkreves visitasjon av klær, lommer, mobiltelefoner m.m.

Dette medlem viser til at det å søke om asyl er en rettighet, og gir ikke grunnlag for mistanke om verken tilbakeholdelse av informasjon eller en kriminell handling. I disse dager er det mange ukrainske statsborgere som søker asyl i Norge på grunn av Russlands invasjon av landet. Mange av disse asylsøkerne kommer til Norge med biometriske pass eller visum og er i en ekstrem livssituasjon. Å rutinemessig visitere klærne og lommene deres og speilkopiere innholdet på mobiltelefonene og de andre lagringsenheterne deres ville vært både belastende og mistenkeligjørende og en ufornuftig tidsbruk av norske myndigheter.

Dette medlem mener muligheten for å avdekke kriminalitet i sin alminnelighet ikke kan begrunne en rutinemessig adgang til å beslaglegge elektroniske lagringsenheter uten mistankegrunnlag. Det vises i denne sammenheng til høringssvaret fra Rettspolitisk forening i 2017:

«For å sette forslaget i kontekst kan man overføre det på andre samfunnsforhold: En tilfeldig person møter opp på politistasjonen for å anmelde et smykke-tyveri. Under registreringen av anmeldelsen får vedkommende rutinemessig undersøkt sin mobiltelefon og veske, med begrunnelse i at mange leverer anmeldelse for å begå forsikringssvindel. Vedkommende nekter å la seg kroppsvisitere, så man blir tatt med inn på et rom for avkleddning og undersøkelse under tvang. Eksempelet er absurd, nettopp fordi vi i Norge ikke har for vane å rutinemessig visitere folk basert på helt generelle, populistiske, argumenter.»

Dette medlem mener videre at forslaget vil ha liten praktisk betydning, da mange bare vil kvitte seg med mobiltelefoner, dokumentasjon og annet før de søker asyl. De som unntaksvis har noe å skjule for politiet, vil antagelig lykkes med det, til tross for vid undersøkelsehjemmel. Forslaget vil derimot kunne ramme de minst ressurssterke asylsøkerne.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet understreker at forslaget gjelder hjemmel for rutinemessig visitasjon og undersøkelse, ikke beslag av elektroniske lagringsenheter og mobiltelefoner. Forslaget innebærer at politiet har adgang til, men ingen plikt til, å gjennomføre slik visitasjon og undersøkelse. Det vil dermed være opp til politiet hvorvidt de ønsker å benytte seg av hjemmelen.

Disse medlemmer peker på henvisningen til høringssvaret fra Rettspolitisk forening. Disse medlemmer mener søknad om opphold og beskyttelse i Norge ikke kan sammenlignes med rutiner når borgere anmelder straffbare forhold til politiet. Disse medlemmer understreker videre at hjemmel til rutinemessig visitasjon ikke har noe med «mistanke» å gjøre,

og ikke kan sammenlignes med politiets myndighet til å gripe inn ved mistanke om straffbare forhold. Det handler om å gi bedre grunnlag for å behandle søknad om beskyttelse, og å avdekke eventuell risiko for terror og kriminalitet, for å nevne noe. Disse medlemmer peker også på at det er en videre visitasjonsadgang i dagens tollovgivning enn i utlendingsloven.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Høyre og Fremskrittspartiet:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen snarest fremme forslag om endringer i utlendingsloven som gir hjemmel for visitasjon og undersøkelse av mobiltelefoner og andre elektroniske lagringsenheter i forbindelse med asylregistreringen.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Venstre.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rå Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 8:82 S (2021–2022) – Representantforslag fra stortingsrepresentantene Mari Holm Lønseth, Mahmoud Farahmand og Anne Kristine Linnestad om hjemmel til å rutinemessig gjennomføre visitasjon og undersøkelse av asylsøkere i forbindelse med asylregistreringen – vedtas ikke.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 31. mars 2022

Lene Vågslid

leder

Grete Wold

ordfører

VEDLEGG



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Justis- og beredskapsministeren

Stortinget - Kommunal- og forvaltningskomiteen
Stortinget
0026 OSLO

Deres ref.
2022/488

Vår ref.
22/771 - KEAB

Dato
16.02.2022

Dokument 8:82 S (20212022) Representantforslag fra stortingsrepresentantene Mari Holm Lønseth, Mahmoud Farahmand og Anne Kristine Linnestad om hjemmel til å rutinemessig gjennomføre visitasjon og undersøkelse av asylsøkere i forbindelse med asylregistrering

Jeg viser til representantforslag fra representantene Holm Lønseth, Farahmand og Linnestad om hjemmel til rutinemessig å gjennomføre visitasjon og undersøkelse av asylsøkere i forbindelse med asylregistreringen.

Justis- og beredskapsdepartementet sendte i januar 2017 på høring et forslag til regler om visitasjon og personundersøkelse i forbindelse med asylregistreringen og om undersøkelse av gjenstander som asylsøkeren bringer med seg, herunder mobiltelefoner og andre elektroniske enheter.

Dagens praksis med visitasjon og undersøkelse av asylsøkeres gjenstander bygger i første rekke på bestemmelser som i hovedsak er innrettet mot tilfeller hvor det er tvil om utlendingens identitet og på samtykke fra utlendingen selv. Realiteten er imidlertid at det ved asylregistreringen er et bredere formål enn klarlegging av identitet. Særlig er det viktig å kartlegge reiserute og opplysninger som kan ha betydning for å vurdere troverdigheten av søkerens asylforklaring. Den type undersøkelsespraksis det er tale om, trenger også et annet hjemmelsgrunnlag enn samtykke, og bør heller ikke i alle tilfeller forutsette frivillighet fra utlendingens side. Etter etableringen av Nasjonalt ankomstsenter, hvor søkerne innlosjeres i en teltsal, er det også viktige sikkerhetsgrunner til personkontroll.

Utlendingsloven § 103 fastslår at det ved konkrete holdepunkter for at utlendingen skjuler opplysninger, kan foretas undersøkelse av utlendingens person som går lenger enn en ordinær visitasjon utenpå utlendingens klær og i lommene mv. I dag kreves det i utgangspunktet en domstolsbeslutning om undersøkelse dersom utlendingen ikke samtykker.

Hovedforslagene i høringsnotatet gikk ut på å lovfeste at det ved asylregistreringen rutinemessig skal kunne gjennomføres visitasjon av asylsøkeres klær og lommer, at det rutinemessig skal kunne foretas speilkopiering og undersøkelse av innhold og tilganger fra mobiltelefoner og andre elektroniske enheter, og at det ikke skal være nødvendig med rettens samtykke dersom politiet ut fra konkret mistanke finner det nødvendig å foreta en mer inngående personundersøkelse, men at dette skal kunne besluttet av polititjenestemann på stedet.

Den forrige regjeringen ferdigstilte ikke noe lovforslag om saken, og høringssvarene er fra helt tilbake i 2017.

Når det gjelder forslaget om en særskilt lovhjemmel for rutinemessig undersøkelse av mobiltelefoner og andre elektroniske lagringsenheter, var blant annet NOAS og Rettspolitisk forening sterkt kritiske i høringen. UNHCR innga ikke noe høringssvar, men ga i 2017 noen generelle anbefalinger om undersøkelse og beslag av elektroniske enheter. UNHCR anerkjenner at dette kan være nødvendig og legitimt, men fraråder rutinemessige undersøkelser.

Det er flere særtrekk ved situasjonen ved asylregistreringen som taler for at tiltaket er nødvendig og forholdsmessig, selv om det er tale om et betydelig inngrep i personvernet og i privatlivet.

- Utlendingen oppsøker selv myndighetene og ber om unntak fra de alminnelige vilkårene for innreise og opphold.
- Utlendingen påberoper seg en unntaksordning for «nødstilfeller» for den som frykter for livet eller alvorlige overgrep, samtidig som det er en realitet at det forekommer omfattende forsøk på misbruk av denne ordningen, og gode kontrollordninger er nødvendige for å sikre tillit til asylordningen.
- Erfaring viser at et betydelig antall asylsøkere skjuler identitetsopplysninger eller gir uriktige opplysninger i asylforklaringen. Det er viktig å kunne gjennomføre tidlig kontroll av elektroniske enheter som med stor sannsynlighet kan inneholde avkrefte eller bekreftende opplysninger om identitet, reiserute eller asylanførsler mv.
- Asylsøkere som forklarer seg korrekt og har et reelt beskyttelsesbehov vil trolig i det store flertallet av tilfeller se det som en fordel at de – i mangel av annen dokumentasjon – kan fremlegge elektroniske enheter for å underbygge forklaringen om språk, identitet, oppholdssteder mv.

- Det følger av asylprosessens natur at utlendingen helt uavhengig av de aktuelle forslagene, har opplysningsplikt om relevante opplysninger av svært sensitiv karakter, som politisk oppfatning, helsemessige og andre private forhold osv.
- Når de gjelder forslaget om at politiet på ankomstsenteret skal kunne beslutte mer inngående personundersøkelser enn visitasjon i konkrete mistanketilfeller, svarer dette til ordningen i en tollkontroll.

Samtidig er det opplagt at blant annet gjennomgang av elektroniske lagringsenheter byr på så klare personvernmessige og integritetsmessige utfordringer.

Den forrige regjeringen ferdigstilte som nevnt ikke de nødvendige drøftinger for å fremlegge et endelig lovforslag før den gikk av. Jeg ser helt klart behov for en tydelig regulering av rammene for visitasjon og undersøkelse av elektroniske enheter mv., og vil komme tilbake til Stortinget så snart det har vært mulig å forberede et tydelig og balansert lovforslag som ivaretar både myndighetenes behov og den enkeltes integritet.

Med hilsen



Emilie Mehl

