



STORTINGET

Innst. 82 L

(2022–2023)

Innstilling til Stortinget
fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Prop. 137 L (2021–2022)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i utlendingsloven (visitasjon og undersøkelse i forbindelse med registrering av søknad om beskyttelse mv.)

Til Stortinget

1. Sammendrag

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i proposisjonen endringer i lov 15. mai 2008 nr. 35 (utlendingsloven).

Det vises i proposisjonen til at det i dag foregår visitasjon av asylsøkere og undersøkelse av medbrakte gjenstander mv. med grunnlag i samtykke, politiloven § 10, utlendingsloven § 103 og ulike andre hjemler for medvirkningsplikt mv. i utlendingsloven og utlendingsforskriften.

I proposisjonen foreslås det en særskilt bestemmelse i utlendingsloven § 103 b om visitasjon av asylsøkere og om undersøkelse av medbrakte gjenstander, i forbindelse med asylregistreringen.

Mens det lovfestede formålet med visitasjon i dag er å klarlegge søkerens identitet, foreslås det i proposisjonen å fastsette at visitasjon og undersøkelse også skal kunne iverksettes med det formål å avdekke opplysninger om reiserute og andre opplysninger av vesentlig betydning for søknaden, samt å ivareta sikkerheten på registreringsstedet. Det vises i proposisjonen til at det siste har blitt enda viktigere nå som alle asylsøkere i en normalsituasjon skal registreres og innlosjeres i telthallen på Nasjonalt ankomstsenter.

På samme måte foreslås det å utvide det lovlige formålet for å vurdere beslag overfor asylsøkere, se forslaget til en ny § 104 a.

Det foreslås i proposisjonen en tydelig hjemmel for at både visitasjon av asylsøkeren og undersøkelse av medbrakte gjenstander i utgangspunktet skal kunne skje rutinemessig i forbindelse med asylregistreringen. Det foreslås likevel unntak for tilfeller hvor visitasjon åpenbart ikke vil være nødvendig.

Det pekes i proposisjonen på at undersøkelse av elektroniske enheter reiser særskilte personvernmessige utfordringer fordi de blant annet kan inneholde mye personsensitivt materiale som verken er nødvendig eller relevant for behandlingen av asylsøknaden. I lovforslaget er det derfor fastsatt ytterligere vilkår for adgangen til undersøkelse av elektroniske enheter. Slik undersøkelse skal ikke kunne foretas dersom:

- undersøkelsen vil være åpenbart unødvendig,
- utlendingen motsetter seg undersøkelse, og det finnes at undersøkelsen vil være uforholdsmessig, eller
- utlendingen har oppholdstillatelse fra før.

Det er videre lagt til grunn at det normalt vil være åpenbart unødvendig eller uforholdsmessig med undersøkelse av elektroniske enheter dersom utlendingen har klarlagt ID og omfattes av en ordning med kollektiv beskyttelse, da en slik ordning innebærer at asylsøknader ikke skal behandles på individuelt grunnlag.

Det vises i proposisjonen til at det for øvrig vil bli fastsatt en rekke utfyllende rettssikkerhetsgarantier i forskrift, se særlig proposisjonens avsnitt 5.3.4.6.

Dersom det er konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen skjuler eller tilbakeholder opplysninger, kan det etter dagens regler (utlendingsloven § 103) besluttes en undersøkelse som er mer inngripende enn vi-

sitasjon, ved at den kan omfatte både full avkledding og kroppsbesiktigelse. I praksis skjer dette svært sjelden, men i de tilfeller hvor det eventuelt måtte være aktuelt, må en beslutning etter dagens regel treffes av retten, med mindre utlendingen selv gir skriftlig samtykke eller det foreligger fare for opphold. I sistnevnte tilfelle (fare ved opphold) kan beslutning om undersøkelse i dag treffes av jurist i politiet. I henhold til det forslaget som nå fremmes i proposisjonen, skal personundersøkelse i tilfeller hvor det foreligger mistankegrunnlag i forbindelse med asylregistreringen (som i en normalsituasjon vil foregå på Nasjonalt ankomstsenter), kunne besluttes av polititjenestemann uten krav til samtykke fra søkeren eller beslutning fra jurist i politiet.

Det foreslås i proposisjonen en særskilt regulering av politiets adgang til å bruke opplysninger fra undersøkelse av elektroniske enheter i forbindelse med politiets arbeid med å forebygge og etterforske lovbrudd mv. Det fremgår av lovforslaget at det som utgangspunkt må være tale om lovbrudd som kan straffes med fengsel i to år eller mer. Det vises for øvrig til at tilsvarende retningslinjer som er fastsatt av Riksadvokaten for å hindre at taushetsbelagte opplysninger som er underlagt beslagsforbud i etterforskningsammenheng skal tilflyte etterforskningen, bør gjøres gjeldende i tilfeller hvor det blir spørsmål om å bruke opplysninger fra oppholdssaken i forbindelse med strafferettslig etterforskning.

Forslagene over er omtalt i proposisjonens kapittel 5.

Videre foreslås det enkelte endringer i den generelle bestemmelsen om beslag i § 104 (se omtale i proposisjonens kapittel 6), samt noen presiserende endringer i § 93 om at utlendingsmyndighetene kan beholde dokumenter som leveres ved fremsettelse av asylsøknaden, frem til det er fattet et endelig vedtak om oppholdstillatelse eller utlendingen forlater Norge. Det foreslås at reglene om innlevering av pass og reisedokumenter skal utvides til også å omfatte innlevering av nasjonale identitetskort (se omtale i proposisjonens kapittel 7).

I kapittel 8 i proposisjonen har departementet bevert anmodningsvedtak nr. 539 og 541 (2017–2018) om alternative tvangsmidler til internering etter utlendingsloven. Det vises i proposisjonen til at vedtakene utkvitteres.

I kapittel 2 i proposisjonen gis en omtale av bakgrunnen for lovforslaget. Lovforslaget var på høring i 2017. Høringsinstansenes synspunkter fra høringen er det gjort rede for i proposisjonen i tilknytning til omtalen av endringsforslagene. Høringsuttalelsene varierer.

I proposisjonens kapittel 3 gis en omtale av gjeldende rett og i kapittel 4 av menneskerettslige forpliktelser.

I proposisjonens kapittel 9 gis en omtale av økonomiske og administrative konsekvenser, hvor det fremgår at forslagene ikke har vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

I proposisjonens kapittel 10 gis merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget.

Det vises til proposisjonen for nærmere omtale av forslagene.

2. Komiteens behandling

Komiteen har imøtesett skriftlige innspill i saken.

3. 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 Kari Mette Prestrud, fra Fremskrittspartiet, Helge André Njåstad og Erlend Wiborg, fra Sosialistisk Venstreparti, Grete Wold, og fra Rødt, Tobias Drevland Lund, viser til proposisjonen. Komiteen merker seg at lovforslaget har vært på alminnelig høring, og viser til at komiteen har åpnet for skriftlige innspill, men at det ikke har kommet innspill.

Komiteen merker seg at bakgrunnen for proposisjonen er å føre kontroll med hvem som befinner seg i Norge, og raskere kunne avklare identiteten til personer som søker asyl i landet.

Komiteen merker seg at regjeringen har gjennomført vurderinger av forslaget opp mot Norges menneskerettslige forpliktelser, og viser til kapittel 4 i proposisjonen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet, mener det er viktig å få en tydelig regulering som er tilpasset dagens virkelighet, og som sikrer en god balanse mellom hensynet til myndighetenes kontrollbehov, hensynet til å bevare tilliten til asylsystemet og hensynet til den enkeltes personvern. Flertallet viser til at reglene som foreslås, tydeliggjør at utlendingsmyndighetene har adgang til rutinemessig kontroll av klær og bagasje så lenge slik kontroll ikke er åpenbart unødvendig. Dette kan bl.a. avdekke ID-dokumenter eller gjenstander.

Flertallet vil vise til at dagens lovgivning ikke har en oppdatert regulering av adgangen til å undersøke om asylsøkere har med seg dokumenter eller elektroniske enheter som gir tilgang til informasjon som er viktig. Flertallet vil vise til at dette ikke bare handler om å klarlegge identitet, men også om å vurdere søknadene og legge til rette for eventuell retur.

Flertallet viser til at når det gjelder mobiltelefoner o.l., skal det gjelde strengere begrensninger. Dersom

asylsøkeren motsetter seg gjennomgang av enheten, må det vurderes konkret om slik gjennomgang vil være uforholdsmessig. Mobiltelefoner kan inneholde informasjon som er av stor betydning for asylsaken, men også mye personlig informasjon som ikke er relevant.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til Dokument 8:82 S (2021–2022) om hjemmel til å rutinemessig gjennomføre visitasjon og undersøkelse av asylsøkere i forbindelse med asylregistrering, hvor det ble fremmet forslag om at regjeringen snarest skulle fremme forslag om endringer i utlendingsloven som gir hjemmel for visitasjon og undersøkelse av elektroniske lagringsenheter i forbindelse med asylregistreringen. Disse medlemmer merker seg at regjeringen raskt har fulgt opp forslaget, og nå har fremmet forslag som gir slike hjemler. Disse medlemmer støtter regjeringens forslag.

Disse medlemmer understreker at Norge må være forberedt på mulig økt migrasjon til landet. Det er viktig at det finnes effektive systemer for å sikre rask avklaring av asylsøkerens identitet, reiserute og annen relevant informasjon. Disse medlemmer mener regelverket må være oppdatert i tråd med den digitale hverdagen. Adgang til undersøkelse av elektroniske lagringsenheter er viktig for å få en så godt opplyst asylsaksbehandling som mulig. Disse medlemmer merker seg at regjeringen har gjennomført vurderinger av de personvernmessige utfordringene slik rutinemessig visitasjon kan innebære, og viser til proposisjonen. Mange asylsøkere kommer til Norge uten gyldige reisedokumenter. Gode systemer for å avdekke beskyttelsesbehov og identitet til asylsøkere er viktige for å beholde legitimiteten til asylsystemet på lang sikt, blant annet fordi befolkningen må ha tillit til at de som får opphold i Norge, faktisk har et beskyttelsesbehov. Dersom uriktige opplysninger brukes til å skaffe opphold i riket, og myndighetene ikke klarer å avdekke det, vil det undergrave at de som faktisk trenger beskyttelse, får det.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt støtter ikke regjeringens forslag til endringer i utlendingsloven ved å innføre særskilte bestemmelser om visitasjon av asylsøkere og om undersøkelse av medbragte gjenstander, i forbindelse med asylregistrering, som presentert i proposisjonen. Disse medlemmer deler ikke synet om at dette er et lite inngripende tiltak, men mener snarere tvert imot at rutinemessig visitasjon og undersøkelse er å regne som ganske så inngripende for den enkelte.

Disse medlemmer kan heller ikke se at det skal være nødvendig med de foreslåtte lovendringene, da det allerede finnes hjemmel i lovverket for å foreta visitasjon, undersøkelse og beslag av blant annet elektroniske lagringsenheter der det foreligger tvil om identitet

eller konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen skjuler eller tilbakeholder opplysninger (jf. utlendingsloven § 104).

Disse medlemmer deler synet til NOAS om at rutinemessig visitasjon og generell adgang til å undersøke mobile lagringsenheter er upresise virkemidler og ikke kan legitimeres innenfor det gitte formålet. Det vil etter disse medlemmers syn være svært uheldig om politiet gis vide fullmakter til å treffe beslutninger om visitasjon, beslag og personundersøkelse uten at det skal foreligge samtykke fra utlendingen selv, en beslutning truffet av retten eller fra en jurist i politiet.

Vedrørende forslaget om beslag og undersøkelse av elektroniske enheter vil disse medlemmer vise til Advokatforeningen, som er kritisk til forslaget og blant annet uttaler at det ikke stilles krav til skjellig grunn til mistanke om straffbart forhold, slik vår rettsorden ellers stiller som krav for slike beslag, jf. straffeprosessloven § 203. Disse medlemmer vil videre vise til høringsinnspill fra Rettspolitisk forening, som fremhever at de som unntaksvis har noe å skjule for politiet og utlendingsmyndighetene, sannsynligvis vil klare dette, for eksempel ved å kvitte seg med elektroniske lagringsenheter eller kontoer på nettbaserte tjenester som sosiale medier. Disse medlemmer deler synet til Rettspolitisk forening om at dette forslaget vil komme til å ramme de mindre ressurssterke asylsøkerne som kommer til riket.

Disse medlemmer mener, i likhet med flere av høringsinstansene, at forslaget i Prop. 137 L (2021–2022) kan være i strid med Norges menneskerettslige forpliktelser og i strid med EMK artikkel 8. Disse medlemmer er i likhet med NOAS også kritiske til at det ikke er vurdert hvordan retten til et effektivt rettsmiddel etter EMK artikkel 13 ivaretas i forslaget.

Disse medlemmer understreker at mange av flyktningene som kommer til Norge, har vært utsatt for krig og alvorlige overgrep. De har ofte helseproblemer forårsaket av forhold som ledet til flukten, som fysiske og psykiske skader etter voldtekt, tortur eller krigshandlinger, samt langvarige perioder med atskillelse, tap og usikkerhet. Disse medlemmer viser til Europarådets torturovervåkningskomité (CPT), som påpeker at visitasjon og undersøkelse av en allerede traumatisert flyktning kan føre til en ytterligere permanent skade.

Disse medlemmer deler departementets ønske om å forhindre menneskesmugling, men kan ikke se at dette forslaget vil være et presist virkemiddel for å forhindre slik kriminalitet. Disse medlemmer ser forslaget i proposisjonen som et forsøk på å mistenkeliggjøre alle som kommer til Norge for å søke asyl, uten at det foreligger grunn til mistanke. Etter disse medlemmers syn er asylsøkere sårbare mennesker, som må ivaretas med omsorg, ikke uforbeholden mistenkeliggjøring. Disse medlemmer kan ikke se at det skal

være nødvendig å svekke rettssikkerheten til asylsøkere som gjennomgår asylregistrering i Norge når det allerede finnes et lovverk som åpner for flere av de forslagene som fremmes i proposisjonen.

3.1 Visitasjon og undersøkelse i forbindelse med registrering av søknad om beskyttelse

Komiteen viser til at registreringsprosessen for asylsøkere til Norge må være effektiv for å raskest mulig kunne avklare hvorvidt søknad om asyl skal innvilges. Komiteen merker seg at dagens lovverk åpner for visitasjon av asylsøkere og undersøkelse av medbrakte gjenstander ved samtykke. Komiteen merker seg at regjeringen foreslår en særlig hjemmel til å rutinemessig kunne visitere asylsøkere og undersøke medbrakte gjenstander i forbindelse med asylregistreringen uten samtykke. Regjeringen foreslår enkelte unntak der visitasjon åpenbart ikke vil være nødvendig.

Videre merker komiteen seg at regjeringen foreslår at adgangen til visitasjon og undersøkelse utvides, slik at visitasjon og undersøkelse også kan foretas for å avdekke opplysninger om reiserute og andre opplysninger med vesentlig betydning for søknaden, samt for å ivareta sikkerheten på registreringsstedet.

3.2 Beslag

Komiteen merker seg at regjeringen foreslår å utvide det lovlige formålet for å vurdere beslag overfor asylsøkere. Komiteen merker seg at dette innebærer at det kan tas beslag i reisedokumenter, billetter, elektroniske enheter, lagrede data eller annet materiale som kan avdekke opplysninger om en asylsøkers identitet, reiserute og andre forhold av betydning for søknaden, samt materiale som må beslaglegges for å ivareta sikkerheten på registreringsstedet. Komiteen merker seg at beslutning om beslag skal kunne treffes av polititjenestemann.

3.3 Tilbakelevering av innlevert pass mv.

Komiteen merker seg at regjeringen foreslår å presisere at myndighetene kan beholde innleverte dokumenter, herunder pass, frem til det er fattet endelig vedtak om oppholdstillatelse eller utlendingen forlater riket.

3.4 Oppfølging av anmodningsvedtak nr. 539 og 541 (2017–2018) – alternative tvangsmidler til internering

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet og Fremskrittspartiet, merker seg at regjeringen har utredet, sendt på høring og vurdert alternativer til å internere barn i forbindelse med uttransportering. Flertallet merker seg at regjeringen mener det ikke er identifisert målrettede og hensiktsmessige tiltak som kan anbefales, og at vedtakene dermed anses utkvittert fra regjeringens side.

3.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Komiteen merker seg at forslaget ikke har vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

4. Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene i komiteen fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet og Fremskrittspartiet.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

om endringer i utlendingsloven (visitasjon og undersøkelse i forbindelse med registrering av søknad om beskyttelse mv.)

I

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

§ 93 første ledd skal lyde:

En søknad om beskyttelse etter § 28 skal fremsettes for politiet uten ugrunnet opphold. *Nasjonale ID-kort, pass eller annet reisedokument utlendingen er i besittelse av, skal innleveres sammen med søknaden eller så snart de kommer i utlendingens besittelse. Innleverte dokumenter kan beholdes til det er fattet endelig vedtak i saken om oppholdstillatelse eller utlendingen forlater riket.*

§ 103 første ledd bokstav a skal lyde:

- a. ikke samarbeider om å klarlegge sin identitet i henhold til lovens § 21 eller § 83, oppgir uriktig identitet, eller skjuler eller tilbakeholder opplysninger av vesentlig betydning for en sak etter loven,

Ny § 103 b skal lyde:

§ 103 b *Visitasjon og undersøkelse i forbindelse med registrering av søknad om beskyttelse*

I forbindelse med registrering av en søknad om beskyttelse kan det rutinemessig foretas visitasjon av utlendingen og undersøkelse av gjenstander som utlendingen medbringer, med det formål å avdekke opplysninger om identitet, reiserute og andre opplysninger av betydning for søknaden, samt for å ivareta sikkerheten på registreringsstedet. Visitasjon eller undersøkelse skal ikke foretas dersom det er åpenbart unødvendig.

For slike formål som nevnt i første ledd kan det også foretas undersøkelse av elektroniske enheter og brukerkontoer på nettverksbaserte kommunikasjons- og lagringstjenester som slike enheter gir tilgang til, med mindre

- a. slik undersøkelse er åpenbart unødvendig
- b. utlendingen motsetter seg slik undersøkelse og undersøkelsen vil være uforholdsmessig, eller
- c. utlendingen har oppholdstillatelse.

Når det er konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen skjuler eller tilbakeholder opplysninger nevnt i første ledd eller gjenstander som kan medføre fare for sikkerheten på registreringsstedet, kan det også foretas undersøkelse av utlendingens person. Undersøkelsen skal foretas så skånsomt og hensynsfullt som mulig, og på en minst mulig krenkende måte og av en person av samme kjønn som den undersøkelsen gjelder. Det er ikke adgang til kontroll av kroppens hulrom. Undersøkelse av mindreåriges person kan bare skje når det er strengt nødvendig.

Beslutning om visitasjon og undersøkelse kan tas av polititjenestemann på stedet, som også kan beslutte bruk av makt for visitasjon eller for undersøkelse etter første ledd av andre gjenstander enn elektroniske enheter. Dersom utlendingen motsetter seg undersøkelse av elektroniske enheter mv. etter annet ledd eller personundersøkelse etter tredje ledd, treffes beslutning om undersøkelse og om eventuell bruk av makt i disse tilfellene av politimesteren eller den politimesteren gir fullmakt. Straffeprosessloven § 199 a første og annet ledd om plikt til å medvirke til at politiet får tilgang til et datasystem og politiets adgang til å bruke tvang for å få tilgang til system som krever biometrisk autentisering, gjelder tilsvarende.

Ved personundersøkelse etter tredje ledd skal det snarest mulig settes opp en rapport om undersøkelsen. Dersom utlendingen på stedet eller innen én uke etter undersøkelsen krever at grunnlaget for undersøkelse etter tredje ledd forklares, skal det innen én uke deretter gis en skriftlig, kortfattet begrunnelse. En fremsatt klage eller krav om begrunnelse medfører ikke utsatt iverksettelse av undersøkelsen.

Beslutning om undersøkelse av elektroniske enheter, jf. annet ledd, eller av utlendingens person, jf. tredje

ledd, kan påklages etter reglene i forvaltningsloven kapittel VI. Utlendingen skal gjøres kjent med denne retten.

Kongen kan gi forskrift om gjennomføring og vilkår for visitasjon, undersøkelse av elektroniske enheter, blant annet om tilgangsbegrensning og om behandling og sletting av opplysninger fra undersøkelsen, og om klageordning.

Ny § 103 c skal lyde:

§ 103 c *Sekundærbruk i politiet av opplysninger fra undersøkelse av elektroniske enheter*

Politiet kan bare bruke opplysninger som er innhentet gjennom undersøkelse av elektroniske enheter etter § 103 b annet ledd til politimessige formål (sekundærbruk) som går ut på å

- a. vurdere om utlendingen utgjør en trussel mot offentlig orden og sikkerhet
- b. forebygge og etterforske lovbrudd som kan straffes med fengsel i to år eller mer eller som straffes for ulovlig opphold etter utlendingsloven § 108 annet ledd bokstav a, jf. utlendingsloven § 55 annet ledd.

Kongen kan gi forskrift om sekundærbruk av opplysninger fra undersøkelse av elektroniske enheter, jf. § 103 b annet ledd.

§ 104 første ledd skal lyde:

Det kan tas beslag i reisedokumenter, billetter, elektroniske enheter, lagrede data eller annet materiale som kan bidra til å avklare eller dokumentere utlendingens identitet eller andre forhold av betydning for en sak etter loven når det er tvil om utlendingens identitet, eller det er konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen skjuler eller tilbakeholder opplysninger av betydning for en sak etter loven.

Ny § 104 a skal lyde:

§ 104 a *Beslag overfor asylsøkere*

Det kan tas beslag i reisedokumenter, billetter, elektroniske enheter, lagrede data eller annet materiale som kan avdekke opplysninger om en asylsøkers identitet, reiserute og andre forhold av betydning for søknaden, samt materiale som må beslaglegges for å ivareta sikkerheten på det stedet hvor asylsøkeren registrerer seg eller innlosjeres. Det kan også tas beslag i slikt materiale dersom asylsøkeren motsetter seg at det foretas undersøkelse av gjenstander etter § 103 b.

Beslutning om beslag kan treffes av polititjenestemann. § 104 femte ledd annet og tredje punktum, samt sjette til niende ledd gjelder tilsvarende.

Kongen kan gi utfyllende regler i forskrift.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelser til forskjellig tid og kan fastsette overgangsbestemmelser.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 24. november 2022

Lene Vågslid

leder

Mari Holm Lønseth

ordfører

