



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 137 L

(2021–2022)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

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

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	5.3.3	Vilkårene for visitasjon og for undersøkelse av andre gjenstander enn elektroniske lagringsenheter	32
2	Bakgrunnen for lovforslaget	7	5.3.4	Særlig om undersøkelse av elektroniske enheter	34
2.1	Bakgrunn	7	5.3.5	Undersøkelse av person	41
2.2	Høringen	8	5.3.6	Særlig om mindreårige	43
3	Gjeldende rett	10	5.3.7	Andre forslag	43
3.1	Visitasjon	10	6	Beslag	45
3.2	Undersøkelse	11	6.1	Høringsnotatet	45
3.3	Beslag	12	6.2	Høringsinstansenes syn	45
3.4	Innledende merknader om politiets rolle i utlendingssaker	13	6.3	Departementets vurderinger	46
3.5	Behandling av personopplysninger og taushetsplikt	14	7	Tilbakelevering av innlevert pass mv.	48
3.5.1	Utlendingsmyndighetenes behandling av opplysninger	14	7.1	Høringsnotatet	48
3.5.2	Politiets behandling av opplysninger i utlendingssaker	15	7.2	Høringsinstansenes syn	48
3.5.3	Utvexling av personopplysninger og taushetsplikt	16	7.3	Departementets vurdering	48
3.5.4	Kort om praksis når det gjelder behandling av opplysninger fra elektroniske enheter	16	8	Oppfølging av anmodningsvedtak nr. 539 og 541 (2017–2018) – alternative tvangsmidler til internering	50
3.6	Tilbakelevering av innlevert pass	17	8.1	Bakgrunn	50
4	Menneskerettslige forpliktelser	18	8.2	Høringen	50
4.1	Grunnloven og internasjonale konvensjoner	18	8.3	Forslagene i høringsnotatet	50
4.1.1	Generelt	18	8.3.1	Innledning	50
4.1.2	Rett til respekt for privatliv og kommunikasjon	18	8.3.2	Tre varianter av meldeplikt og bestemt oppholdssted	51
4.1.3	Andre menneskerettigheter	21	8.3.3	Hjemmel for å beslutte «andre passende tiltak»	51
4.1.4	Kort om EUs prosedyredirektiv ...	22	8.4	Høringsinstansenes syn	51
4.2	Anbefalinger fra UNHCR	22	8.5	Departementets vurdering	52
5	Visitasjon og undersøkelse i forbindelse med registrering av søknad om beskyttelse	24	9	Økonomiske og administrative konsekvenser	53
5.1	Høringsnotatet	24	10	Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget ..	54
5.2	Høringsinstansenes syn	25		Forslag til lov om endringer i utlendingsloven (visitasjon og undersøkelse i forbindelse med registrering av søknad om beskyttelse mv.)	57
5.3	Departementets vurdering – visitasjon og undersøkelse	31			
5.3.1	Innledning	31			
5.3.2	Formålet med visitasjon og undersøkelse av gjenstander	31			



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 137 L

(2021–2022)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

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

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 22. juni 2022,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

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

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 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 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 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.

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 vil for øvrig bli fastsatt en rekke utfyllende rettssikkerhetsgarantier i forskrift, se særlig 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 visitasjon, ved at den kan omfatte både full avkledning 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, skal personundersøkelse i tilfeller hvor det foreligger mistankegrunnlag 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 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 etterforskningssammenheng skal tilflytte etterforskningen, bør gjøres gjeldende i tilfeller hvor det blir spørsmål om å bruke opplysninger fra oppholdssaken i forbindelse med strafferettslig etterforskning.

Videre foreslås det enkelte endringer i den generelle bestemmelsen om beslag i § 104, 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.

I kapittel 8 i proposisjonen har departementet besvart anmodningsvedtak nr. 539 og 541 (2017–2018) om alternative tvangsmidler til internering etter utlendingsloven.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Bakgrunn

Det er en grunnleggende oppgave for en stat å føre kontroll med hvem som befinner seg på territoriet. Dette kommer til uttrykk i formålsbestemmelsen i utlendingsloven § 1, som blant annet fastsetter at loven skal gi grunnlag for kontroll med inn- og utreise, og utlendingers opphold i riket, i samsvar med norsk innvandringspolitikk og internasjonale forpliktelser.

Norge deltar i Schengen-samarbeidet. Dette samarbeidet innebærer blant annet avskaffelse av grensekontroll på indre grenser mellom Schengen-landene, og at det enkelte Schengenland utfører grensekontroll på sin del av yttergrensen på vegne av de øvrige Schengenlandene. En utlending som ikke oppfyller innreisevilkårene, skal normalt nektes innreise på medlemsstatenes territorier, se grenseforordningen (forordning 2016/399, jf. grenseloven § 8 første ledd nr. 1) artikkel 14. Formålet med grensekontrollen er nærmere utdypet i fortalen til forordningen, se avsnitt 6:

«Grensekontroll tjener ikke bare interessene til medlemsstater med ytre grenser der det utføres slik kontroll, men alle medlemsstatene som har avskaffet kontrollen på de indre grensene. Grensekontroll bør bidra til å bekjempe ulovlig innvandring og menneskehandel samt forhindre enhver trussel mot medlemsstatenes indre sikkerhet, offentlige orden, folkehelse og internasjonale forbindelser.»

Asylsystemet er spesielt i den forstand at en søker som anfører å ha krav på beskyttelse, gis tillatelse til innreise selv om dette ellers ville blitt nektet fordi de alminnelige innreisevilkårene ikke er oppfylt. Asylsystemet er dermed en ordning som gir mulighet for unntak fra de vilkårene som ellers gjelder for reisevirksomhet og migrasjon. For å bevare tilliten til denne «nødordningen» for dem som trenger å søke internasjonal beskyttelse, er det viktig at staten samtidig har mulighet for kontrolltiltak for å sikre sine legitime interesser.

I Norge er «asylforvaltningen» organisert slik at en utlending som ønsker å søke om beskyttelse, må henvende seg til politiet. Politiet vil henvise utlendingen til et ankomstsenter, hvor søkeren blir registrert av Politiets utlendingsenhet. I dag ligger det eneste ankomstsenteret på Råde. Her er både PU og UDI til stede.

Overfor utlendinger som søker om beskyttelse etter å ha ankommet Norge, herunder dem som har reist til Norge med falsk reisedokument eller på annen måte har unndratt seg ordinær grensekontroll, vil asylregistreringen i praksis fungere som en form for utsatt grensekontroll.

Registreringsprosessen må være effektiv og kunne gjennomføres med kort tidsbruk. For at søkeren raskest mulig skal bli klarert for neste stadium i ankomstprosessen, har politiet kort tid i en tidlig fase til å kartlegge utlendingens identitet og bakgrunn. Registreringen innebærer at politiet tar bilde og fingeravtrykk og registrerer søkeren i utlendingsforvaltningens datasystem. Politiet har også en samtale med søkeren. Søkeren må oppgi navn, alder og adresse for seg selv og sine nære slektninger. Politiet kan også gjøre en første kartlegging av andre forhold av betydning for søknaden, for eksempel reiserute og bakgrunnen for at det søkes om beskyttelse.

Pass eller andre reisedokumenter som søkeren har med seg, må leveres til politiet. Erfaringsmessig er det kun et mindretall av søkerne som fremlegger gyldige reisedokumenter. I enkelte år har over 90 prosent av asylsøkerne manglet slike dokumenter. Erfaringer viser for øvrig at mange gir uriktige opplysninger om identitet og asylgrunnlag mv., og enkelte skjuler kriminell bakgrunn eller andre opplysninger av betydning for ordensmessige og sikkerhetsmessige vurderinger.

Avklaring og fastsettelse av identitet så tidlig som mulig er et svært viktig mål i asylsaksarbeidet, både for ivaretagelse av samfunnssikkerheten og for arbeidet med retur av dem som får avslag. Det er derfor viktig at det kan etableres gode kontrolltiltak ved registreringen.

Videre har den teknologiske utviklingen ført til at det har åpnet seg viktige nye kontrollmuligheter gjennom undersøkelse av elektroniske enheter. Dette reiser imidlertid også nye dilemmaer.

Departementet har foretatt en gjennomgang av gjeldende regelverk om visitasjon og undersøkelse i forbindelse med asylregistrering, og ser at det er behov for et tydeligere hjemmelsgrunnlag. En bedre og mer detaljert regulering vil sikre at myndighetene har nødvendige virkemidler, samtidig som søkerens rettssikkerhet blir ivarettatt.

2.2 Høringen

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 11. januar 2017 forslag til endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften (visitasjon og undersøkelse av asylsøkere ved registrering mv.) på høring med frist for uttalelser 13. mars 2017. Høringsforslaget ble sendt til følgende instanser:

Alle departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)
 Barneombudet
 Datatilsynet
 Domstolsadministrasjonen
 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)
 Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI)
 Likestillings- og diskrimineringsombudet
 Nasjonalt ID-senter
 Norad
 Politidirektoratet
 Politiets Sikkerhetstjeneste
 Regjeringsadvokaten
 Riksadvokaten
 Språkrådet
 Utlendingsdirektoratet (UDI)
 Utlendingsnemnda (UNE)

Fylkesmennene

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter
 Stortingets ombudsmann for forvaltningen

Advokatforeningen
 Akademikerne
 Amnesty International Norge
 Antirasistisk Senter
 Arbeiderpartiet
 Arbeidsgiverforeningen Spekter
 Bispedømmene (11 stykker)

Demokratene
 Den norske dommerforening
 Den norske kirke – Kirkerådet
 Det liberale folkepartiet
 DROF – Driftsoperatørforum
 Fagforbundet
 Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid
 Flyktninghjelpen
 Fremskrittspartiet
 Helsingforskomiteen
 Hovedorganisasjonen Virke
 Human Rights Service (HRS)
 Høyre
 Innvandrernes Landsorganisasjon (INLO)
 Islamsk Råd
 Juridisk Rådgivning for Kvinner (JURK)
 Jussbuss
 Jussformidlingen
 Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS)
 Kontoret for fri rettshjelp
 Kristelig Folkeparti
 Kristent Interkulturelt Arbeid (KIA)
 KUN Senter for kunnskap og likestilling
 Kystpartiet
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)
 Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU)
 Miljøpartiet De grønne
 MiRA Ressurssenter for innvandrere og flyktningkvinner
 Norges Juristforbund
 Norges Kommunistiske Parti
 Norges politilederslag
 Norsk Folkehjelp
 Norsk Innvandrersforum
 Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)
 Norsk senter for menneskerettigheter (SMR)
 Norsk Tjenestemannslag (NTL)
 Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)
 Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD)
 Pensjonistpartiet
 Peoplepeace
 Politiets Fellesforbund
 Politijuristene
 PRESS – Redd Barna Ungdom
 Redd Barna
 Rettspolitisk forening
 Røde Kors
 Rødt
 Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
 Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)
 Seniorsaken
 Senterpartiet

SOS Rasisme
Sosialistisk Venstreparti
Stiftelsen barnas rettigheter
Uføre Landsorganisasjon (ULO)
UNHCR Stockholm
Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede
Venstre
Vergeforeningen
Virke Hovedorganisasjonen
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

Departementet har mottatt høringsuttalelser med merknader fra:
Barneombudet
Datatilsynet
Nasjonalt ID-senter
Politidirektoratet (med vedlegg fra Innlandet politidistrikt, Kripas, Oslo politidistrikt og Politiets utlendingsenhet)
Politiets sikkerhetstjeneste
Utlendingsdirektoratet
Utlendingsnemnda

Fylkesmannen i Oslo og Akershus

Advokatforeningen
NOAS

Jussbuss
Kvekersamfunnet
Politiets Fellesforbund
Rettspolitisk forening
Gun Elin Wijnen Johansen (privatperson)
To anonyme innspill.

Følgende instanser svarte uten å ha eller gi realitetsmerknader:

Arbeids- og sosialdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Kunnskapsdepartementet
Landbruks- og matdepartementet
Utenriksdepartementet

NAV
Domstolsadministrasjonen
Kriminalomsorgsdirektoratet

Fagforbundet.

Høringsinstansenes synspunkter fra høringen vil bli gjort rede for i tilknytning til omtalen av endringsforslagene. For detaljer i høringsinstansenes uttalelser, vises det til at alle høringsuttalelsene er tilgjengelige på departementets nettsider.

3 Gjeldende rett

3.1 Visitasjon

Dagens praksis med visitasjon av asylsøkere bygger i første rekke på politiloven § 10 første ledd første punktum, samtykke fra søkerne, utlendingsloven § 103 og andre regler om utlendingers medvirkningsplikt etter utlendingsloven § 83 første og annet ledd og § 93 fjerde ledd.

Politiloven § 10 første ledd første punktum lyder:

«Politiet kan foreta visitasjon for å bringe en persons identitet på det rene, hvis personen nekter å oppgi navn, fødselsdato, fødselsår, stilling og bopel når politiet ber om det, eller det er grunn til mistanke om at den oppgitte identitet er falsk.»

Bestemmelsen gir på nærmere vilkår hjemmel for visitasjon i identifikasjonshensikt. Med «visitasjon» siktes det til ytre besiktigelse og undersøkelse av en person utenpå kroppen, av personens klær, veske og lignende i den hensikt å finne bestemte gjenstander, jf. Ot.prp. nr. 22 (1994–95) s. 62. Bestemmelsen gir ikke hjemmel for gjennomsyn av mobiltelefon og andre elektroniske enheter. Kompetansen til å beslutte visitasjon ligger hos den enkelte polititjenesteperson med politimyndighet.

Utlendingsloven § 83 første og annet ledd lyder:

«I forbindelse med en sak etter loven kan politiet og Utlendingsdirektoratet pålegge den utlendingen saken gjelder, å møte personlig for å gi opplysninger som kan ha betydning for vedtaket, jf. § 93 fjerde ledd.

Ved innreise, og frem til korrekt identitet er registrert, har utlendinger plikt til å medvirke til å avklare sin identitet i den grad utlendingsmyndighetene krever det. Utlendingsmyndighetene kan også senere pålegge utlendingen en slik plikt dersom det er grunn til å anta at den registrerte identiteten ikke er den riktige. En utlending kan ikke pålegges å medvirke til

å avklare sin identitet på en måte som kommer i konflikt med et behov for beskyttelse.»

Nærmere regler om utlendingens opplysningsplikt er fastsatt i utlendingsforskriften § 17-7, herunder at utlendingsmyndighetene kan pålegge utlendingen å legge fram elektronisk lagrede opplysninger mv. (første ledd bokstav d). Forskriften § 17-7 første ledd lyder:

Utlendingsmyndighetene kan som ledd i å avklare en utlendings identitet, pålegge utlendingen å

- a) gi opplysninger om forhold som har tilknytning til utlendingens identitet, bl.a. navn, nasjonalitet, fødselsdato, fødested, bosted/ oppholdssted i hjemlandet, sivilstatus, familiemedlemmer, identitetsdokumenter og reiserute til Norge,
- b) legge fram reisedokument eller lignende dokument utferdiget av offentlig myndighet i inn- eller utland som bekreftelse på utlendingens identitet. Utlending som ikke har slikt dokument i sin besittelse kan pålegges å innhente det. Utlendingen kan også pålegges å medvirke til at slikt dokument innhentes eller utstedes, herunder ved å la seg fremstille for aktuelle lands utenriksstasjon og gi de opplysninger som er nødvendige for å få utstedt reisedokument,
- c) legge fram dokumenter utferdiget av utlendingen selv, offentlige myndigheter eller andre i inn- eller utland, der opplysninger om utlendingens identitet fremgår helt eller delvis. En utlending som ikke har slike dokumenter i sin besittelse, kan pålegges å innhente dem eller medvirke til at de innhentes,
- d) legge fram brev, notater, elektronisk lagrede opplysninger mv., utferdiget av utlendingen selv eller andre, der opplysninger om utlendingens identitet fremgår helt eller delvis,
- e) innhente eller medvirke til å innhente opplysninger hos offentlige myndigheter i inn-

- eller utland om registreringer som kan bidra til å avklare utlendingens identitet,
- f) innhente eller medvirke til å innhente opplysninger om skolegang, arbeidsforhold, boligforhold, bank- og forsikringsforhold mv., i inn- eller utland som kan bidra til å avklare utlendingens identitet,
- g) legge fram billetter, bagasjekvitteringer og lignende,
- h) delta i språkanalyse, og
- i) avlegge skriftprøve for at sammenlignende skriftundersøkelse kan foretas.

Utlendingsloven § 93 fjerde ledd lyder:

«Søkeren plikter å gjøre sitt beste for å fremlegge nødvendig dokumentasjon og medvirke til innhentingen av nødvendige opplysninger. For dette formålet kan søkeren pålegges å være tilgjengelig på et nærmere angitt sted. Utlendingsmyndighetene har et selvstendig ansvar for å innhente nødvendige og tilgjengelige opplysninger før avgjørelsen blir truffet, jf. forvaltningsloven § 17 første ledd.»

Grenseloven § 15 fjerde ledd gir hjemmel for at politiet ved inn- og utreisekontroll kan visitere person og undersøke transportmidler for å fremskaffe pass eller annet legitimasjonsdokument dersom det ikke fremvises, eller det er grunn til mistanke om at den oppgitte identiteten er falsk eller at personen skjuler andres legitimasjonsdokumenter. I Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) s. 268 og 406 er det forutsatt at visitasjon innebærer at politiet kan gå gjennom personens klær, spesielt lommene, pengebok, notisbøker, håndveske og annen bagasje som vedkommende bærer med seg.

Visitasjon etter grenseloven § 15 fjerde ledd kan foretas overfor enhver reisende som ikke overholder identifikasjonsplikten. Dette gjelder likevel bare når vedkommende passerer en grense hvor det gjennomføres inn- og utreisekontroll, normalt ved passering av ytre Schengen-grense. Det er ikke visitasjonsadgang etter bestemmelsen hvis en asylsøker reiser inn i landet og deretter fremsetter søknad om beskyttelse for politiet.

3.2 Undersøkelse

En egen bestemmelse om undersøkelse som ikke er begrenset til asylsaker, finnes i utlendingsloven § 103. Tiltaket likner på straffeprosessens ordning med ransaking, se straffeprosessloven kapittel 15

(§§ 192 til 202). I utlendingsloven er imidlertid betegnelsen «undersøkelse» benyttet i stedet for «ransaking» for å markere at det dreier seg om et tiltak i forbindelse med en utlendingssak og ikke en straffesak jf. Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) s. 351. I mange tilfeller kan det imidlertid også være grunnlag for å benytte straffesakssporet.

Etter bestemmelsens første ledd kan politiet i konkrete mistanketilfeller foreta blant annet undersøkelser av utlendingens «person». Dette gir hjemmel både for visitasjon (se avsnitt 3.1) og eventuelt for full avkledning og kroppsbesiktigelse av utlendingen. Bestemmelsen er lite praktisk i forbindelse med asylregistreringen, men det må tas høyde for særskilte tilfeller hvor det er konkret mistanke om at utlendingen f.eks. har dokumenter tapet til kroppen.

Første ledd gir også hjemmel til å foreta undersøkelser av utlendingens «bolig, rom eller annet oppbevaringssted». Dette svarer til ransakingsobjektene som angis i straffeprosessloven § 192 første ledd. Ransakingsadgangen etter straffeprosesslovens bestemmelse omfatter også ransaking av mobiltelefoner, datamaskiner og andre elektroniske enheter, jf. straffeprosessloven § 199 a, som gir nærmere regler om gjennomføring av ransaking av datasystem. Utlendingsloven § 103 gir en tilsvarende adgang til at det i konkrete mistanketilfeller kan foretas undersøkelse av elektroniske enheter og andre datasystem som tilhører utlendingen, som følge av at det er fastsatt i § 103 at straffeprosessloven § 199 a gjelder tilsvarende.

Ved undersøkelse av elektroniske enheter vil det ofte forekomme at dataene er fysisk lagret et annet sted enn der undersøkelsen finner sted. Ofte vil dataene være lagret på servere i utlandet. Departementet legger til grunn at utlendingsloven § 103 også gir hjemmel for å undersøke data som er lagret på utlendingens brukerkontoer i utlandet, jf. «annet oppbevaringssted». En forutsetning må være at politiet har kjennskap til passordet eller på annen måte har lovlig tilgang til kontoen, for eksempel gjennom bruk av en applikasjon på utlendingens mobiltelefon, se NOU 1997: 15 avsnitt 4.2.1.3 om ransaking av datanettverk.

Departementet bemerker at Høyesterett i en avgjørelse av 28. mars 2019 (HR-2019-610-A), som gjaldt tredjemannsransaking i en straffesak om mulig databedrageri, slo fast at politiet hadde adgang til å gjennomføre ransaking fra et selskaps norske dataterminaler i data som selskapet hadde lagret på servere i utlandet. Høyesterett slo fast at dette var i tråd med norsk rett og heller ikke innebar en suverenitetskrenkelse.

Ved undersøkelse av brukerkontoer må det skilles mellom data som tilhører utlendingen og tilgang til lukkede nettverk som utlendingens brukerkonto er autorisert til å delta i. Eksempelvis er det forskjell på privat meldingskorrespondanse og medlemskap i lukkede grupper. Dersom politiet for eksempel benytter utlendingens brukerkonto på Facebook til å få tilgang til lukkede grupper som utlendingen er medlem av, faller dette utenfor undersøkelsesbegrepet etter § 103. Slike handlinger må normalt betraktes som en ulovfestet infiltrasjon. Her kan det forekomme glidende overganger.

I forbindelse med asylregistrering er det særlig § 103 første ledd bokstav a som er aktuell hjemmel for undersøkelser. Bestemmelsen fastsetter at undersøkelser kan besluttes når det er konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen:

- ikke samarbeider om å klarlegge sin identitet i henhold til lovens § 21 (alminnelig utlendingskontroll) eller § 83 (utlendingens møte- og opplysningsplikt),
- oppgir uriktig identitet, eller
- skjuler eller tilbakeholder opplysninger av vesentlig betydning for en sak om oppholdstillatelse.

Det kreves ikke sannsynlighetsovervekt for at det skal foreligge en situasjon som nevnt i § 103. Vurderingen må likevel basere seg på konkrete, objektive forhold, jf. Prop. 138 L (2010–2011) s. 58.

Vilkårene i første ledd suppleres av annet ledd, som stiller nærmere vilkår for bruk av undersøkelser som nevnt i første ledd. Vilkårene etter annet ledd har sin bakgrunn¹ i forbudet mot husransaker etter Grunnloven § 102 første ledd annet punktum, som fastsetter at «[h]usransakelse må ikke finne sted, unntatt i kriminelle tilfeller».

Tredje ledd fastsetter prosessuelle regler om blant annet hvem som kan beslutte undersøkelser og om opplysningsplikt og skriftlighet. Det er retten som skal beslutte at det skal foretas undersøkelse, med mindre utlendingen samtykker. I de tilfellene det er fare ved opphold kan beslutning treffes av politimesteren eller den politimesteren gir fullmakt. Det er også fastsatt at beslutning om undersøkelse i visse tilfeller kan treffes av polititjenestemann.

Fjerde ledd stiller krav til beslutningen om undersøkelse. Beslutningen skal så vidt mulig være skriftlig og opplyse om hva saken gjelder, formålet med undersøkelsen og hva undersøkel-

sen omfatter. Utlendingen skal også informeres om hva saken gjelder og formålet med undersøkelsen.

I femte ledd vises det til enkelte bestemmelser i straffeprosessloven som gjelder tilsvarende.

3.3 Beslag

Utlendingsloven har en bestemmelse om beslag i § 104. Beslag vil ofte være et direkte resultat av visitasjon eller undersøkelse i henhold til reglene beskrevet foran, men kan også være aktuelt når politiet på annen lovlig måte har fått hånd om eller tilgang til ting som kan beslaglegges. Dette kan for eksempel skje i forbindelse med grensekontroll eller alminnelig utlendingskontroll, eller ved pågripelse etter straffeprosessloven eller utlendingsloven.

Første ledd angir ulike grunnlag for å ta beslag i reisedokumenter, billetter, elektroniske lagringsenheter og lagrede data som utlendingen er i besittelse av, eller annet materiale som kan bidra til å avklare eller dokumentere identiteten eller oppholdssted.

I annet ledd slås det også fast at det kan tas beslag når det er unndragelsesfare.

Adgangen til å ta beslag forutsetter ikke at det foreligger et endelig vedtak, men kan også skje under behandlingen av en sak som kan føre til vedtak om at utlendingen plikter å forlate landet.

I forbindelse med utlendingsrettslige undersøkelser og straffeprosessuell ransaking av elektroniske enheter er det vanlig å sikre innholdet på databæreren gjennom en såkalt speilkopi. Hva som ligger i begrepet er nærmere beskrevet av Høyesterett i Rt. 2011 s. 1188:

«(35) En speilkopi er som nevnt en eksakt kopi av innholdet i en databærer. I stedet for å ransake den originale databæreren – med de ulemper det medfører for eieren – har politiet i stor utstrekning i stedet valgt å ta speilkopi av databæreren, og så benyttet denne i det videre søk etter relevante data. Fremfor alminnelig filkopiering har speilkopiering den fordel at den også vil omfatte slettede og skjulte filer. I tillegg kommer at filene forblir upåvirket av etterfølgende søk i materialet, mens man ved alminnelig filkopiering kan komme til å endre dem.

(36) På grunn av de nevnte fordeler brukes speilkopiering relativt ofte under etterforskning, særlig i saker der datamaterialet er omfattende.»

¹ Se Prop. 138 L (2010–2011) s. 27

Høyesterett har i Rt. 2011 s. 296 lagt til grunn at gjennomgang av en speilkopi i realiteten er et ledd i en pågående straffeprosessuell ransaking. Det er først etter denne innledende sortering at den virkelige ransaking for å søke etter bevis kan komme i gang. Tilsvarende ble lagt til grunn i Rt. 2011 s. 1188. Dette innebærer at beslag skjer når påtalemyndigheten har tatt stilling til relevansen av det enkelte dokument i kopien. Så lenge innholdet er ukjent for politiet, vedvarer altså ransakingen, se Inger Marie Sunde, «Straffeprosessuelle metoder rettet mot elektroniske bevis», i Høgberg, Torgersen og Schea (red.), *Rettsikker radikaler. Festskrift til Ståle Eskeland 70 år*, Oslo 2013, s. 271–272.

Departementet legger til grunn at grensen mellom undersøkelse etter utlendingsloven § 103 og beslag etter utlendingsloven § 104 må trekkes på samme måte når politiet sikrer innholdet i en elektronisk enhet ved speilkopiering i en utlendingssak.

Fjerde til åttende ledd i § 104 inneholder ulike prosessuelle regler. I tillegg er det fastsatt i niende ledd at enkelte regler i straffeprosessloven gjelder så langt de passer.

Det følger av den generelle forholdsmessighetsbestemmelsen i utlendingsloven § 99 første ledd at beslag bare kan skje når det er tilstrekkelig grunn til det og det ikke vil være et uforholdsmessig inngrep.

Avgjørelsen om beslag besluttes av politimesteren eller den politimesteren gir fullmakt, dvs. en jurist i politiet, jf. utlendingsloven § 75. Beslutningen skal så vidt mulig være skriftlig og opplyse om hva saken gjelder, formålet med beslaget og hva det skal omfatte. En muntlig beslutning skal snarest mulig nedtegnes. Før beslaget iverksettes, skal beslutningen så vidt mulig leses opp eller forevises utlendingen. Foreligger det ingen skriftlig beslutning, skal det så vidt mulig opplyses muntlig hva saken gjelder og formålet med beslaget.

Det følger videre av utlendingsloven § 104 femte ledd første punktum at når utlendingen ankommer riket, ved undersøkelse etter § 103 og i situasjoner hvor det er fare ved opphold, kan beslag tas av en polititjenestemann. Dersom dette skjer skal det straks meldes til den som ellers trefter avgjørelser om beslag, jf. § 104 femte ledd annet punktum. Foreligger det ingen skriftlig beslutning, skal det så vidt mulig muntlig opplyses om hva saken gjelder og formålet med beslaget. Hvis beslaget opprettholdes, følger det av femte ledd tredje punktum at det skal nedtegnes en beslutning om beslag.

Enhver som rammes av beslaget, kan kreve spørsmålet om det skal opprettholdes brakt inn for retten, jf. § 104 sjette ledd. Rettens avgjørelse skal være begrunnet. Politiet har plikt til å sørge for at den som rammes av beslaget, blir gjort kjent med denne retten.

Beslaglagte ting skal oppteignes nøyaktig og merkes på en slik måte at forveksling unngås. Det skal så vidt mulig gis kvittering til den som hadde tingen i sin besittelse, jf. § 104 niende ledd, jf. straffeprosessloven § 207.

Regler om bortfall av beslag følger av § 104 sjuende ledd. Beslaget faller bort når vilkårene i første til tredje ledd ikke lenger er til stede eller når utlendingen forlater riket dersom vedtaket innebærer en plikt til dette. Om det på et tidligere tidspunkt viser seg at det ikke lenger er behov for beslaget, skal dette heves av politiet eller retten.

3.4 Innledende merknader om politiets rolle i utlendingssaker

I Norge har politiet en rekke oppgaver som forvaltningsmyndighet, herunder på utlendingsfeltet. Noen av oppgavene på utlendingsfeltet innebærer også utøvelse av politimyndighet. Oppgavene utføres både av politidistriktene og av Politiets utlendingsenhet (PU) som ble etablert som et særorgan under POD i 2003. PODs virksomhetsinstruks til PU har følgende hovedpunkter om PUs ansvarsområde og organisering:

«2.1 Politiets utlendingsenhet er et særorgan i politiet underlagt Politidirektoratet.

2.2 Politiets utlendingsenhets hovedoppgaver er registrering av asylsøkere, undersøkelser omkring asylsøkernes reiserute, fastsettning av identitet, forberedelser og iverksettning av alle negative vedtak i asylsaker og koordinering og kvalitetssikring av alle uttransporteringer fra Norge.

2.3 Politiets utlendingsenhet skal være politiets kompetansesenter innen eget ansvarsområde.»

Både PUs og politidistriktenes arbeid på utlendingsfeltet foregår i administrativ styringslinje til POD. Fordi arbeidet hovedsakelig utføres av politiet som *utlendingsmyndighet*, gjelder ikke fullt ut det samme for den faglige styringslinjen.

For det første har politiet en rolle som *saksforberedende organ eller vedtaksorgan*. Politidistriktene er førstelinje for oppholds- og statsborgerskapssaker samt EØS-registreringer. I tillegg til å være

saksforberedende organ for Utlendingsdirektoratet (UDI), har politidistriktene også fått delegert kompetanse til å innvilge søknader i visse sakstyper når det ikke er tvil om at vilkårene er oppfylt. Søknad om beskyttelse (asyl) registreres av Politiets utlendingsenhet. Når politiet utfører rene saksforberedende oppgaver eller opptrer som vedtaksmyndighet i henhold til delegasjon fra UDI, er de i utgangspunktet faglig underlagt UDI.²

For det andre har politiet en rolle med kontroll og iverksetting. Dette omfatter politiets arbeid med grensek kontroll, alminnelig utlendingskontroll, kontrolloppgaver ved asylregistreringen, bruk av tvangsmidler, drift av utlendingsinternatet, iverksetting av vedtak som innebærer at utledingen har plikt til å forlate landet, håndheving av transportøransvar overfor flyselskaper mv.

Med grunnlag i den organiseringen av utlendingsmyndigheten man har valgt i Norge, har synspunktet vært at når politiet som forvaltningsorgan opptrer som utlendingsmyndighet i slike kontrollsammenhenger som nevnt over, opptrer de i utgangspunktet i faglig styringslinje til POD. Denne virksomheten har også nær sammenheng med den politimessige virksomheten. Det fremgår tydelig av utlendingslovens forarbeider at kontrollbestemmelsene i utlendingsloven også har et kriminalitetsbekjempende formål og det vil ikke alltid være et klart skille. Videre er det et grunnleggende prinsipp at opplysninger kan utveksles innad i politiet uavhengig av om de er innhentet til forvaltningsmessige eller politimessige formål, se avsnitt 3.5.3 nedenfor.

I kraft av sin rolle som grensek kontrollmyndighet og utlendingsmyndighet, har politiet i dag ansvaret for visitasjon og undersøkelser ved grensek kontroll og alminnelig utlendingskontroll. Det er også lagt til grunn at den faglige styringslinjen ligger i politiet når det gjelder visitasjon og undersøkelser i forbindelse med asylregistreringen, som i realiteten er en form for «utsatt grensek kontroll».

Særlig i situasjoner med et høyt antall asylsøkere er det viktig med en god balanse mellom hvordan kontrollhensyn og effektivitetshensyn vektlegges. Et delt ansvar mellom POD og UDI, hvor POD har det faglige styringsansvaret for en del kontrolloppgaver knyttet til asylregistreringen, mens UDI har styringsansvaret for den

videre asylprosessen, kan bidra til å ivareta helheten på en bedre måte enn om ansvarslinjene bare går til UDI eller bare til POD.

Gjennom etableringen av Nasjonalt ankomst-senter er det lagt opp til en mer samkjørt prosess mellom PU og UDI enn tidligere, i den hensikt å oppnå effektivitets- og kvalitetsgevinster.

For det tredje har politiet en rolle som etterforskningsorgan. Utlendingsloven har en egen straffebestemmelse i § 108 som blant annet innebærer at det inntreffer straffansvar ved overtredelse av en rekke av lovens og forskriftens bestemmelser, herunder ved ulovlig innreise og opphold, brudd på ilagt innreiseforbud, falsk forklaring til utlendingsmyndighetene osv. På straffesaksområdet er politiet underlagt påtalemyndighetens faglige styring.

3.5 Behandling av personopplysninger og taushetsplikt

3.5.1 Utlendingsmyndighetenes behandling av opplysninger

Begrepet «utlendingsmyndighetene» kan dekke alle myndigheter som utfører oppgaver etter utlendingsloven og -forskriften, herunder Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda, politiet, utenriksstasjonene, Utenriksdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet.³

Det følger av utlendingsloven § 80 at forvaltningsloven og personopplysningsloven gjelder når ikke annet følger av utlendingsloven. Personopplysningsloven § 1 fastsetter at personvernforordningen (forordning (EU) 2016/679), slik den er inntatt i EØS-avtalen og med de tilpasninger som følger av EØS-komiteens beslutning om innlemmelse og EØS-avtalen for øvrig, gjelder som norsk lov.

Det følger av utlendingsloven § 83 a første ledd at utlendingsmyndighetene kan behandle personopplysninger, herunder personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10, når dette er nødvendig for å utøve myndighet eller utføre andre oppgaver etter loven her. Personvernforordningen artikkel 9 og 10 gjelder behandling av «særlige kategorier» av personopplysninger (som hovedsakelig tilsvarer «sensitive personopplysninger» i tidligere terminologi) og personopplysninger om straffedommer og lovovertridelser. Andre særskilt relevante artikler i personvernforordningen er art. 5 om prinsipper

² Utlendingsforskriften § 20-3 første ledd lyder: «Utlendingsdirektoratet kan gi retningslinjer om saksbehandling til politiet og annen offentlig myndighet, herunder utenriksstasjon, som utfører oppgaver i henhold til loven og forskriften.»

³ Se utlendingsloven § 75.

for behandling av personopplysninger og art. 6 om «behandlingens lovlighet». Art. 5 knesetter blant annet prinsippene om «lovlighet, rettferdighet og åpenhet» (nr. 1 bokstav a), om at det ikke skal behandles flere opplysninger enn nødvendig («dataminimering», bokstav b) og at opplysninger ikke skal oppbevares lenger enn nødvendig («lagringsbegrensning», bokstav f). Art. 6 oppstiller vilkår for når en behandling er lovlig, for eksempel når det er gitt samtykke eller når «behandlingen er nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt». Sistnevnte behandlingsgrunnlag, som fremgår av art. 6 nr. 1 bokstav e, er det sentrale i denne sammenheng, hvor offentlige myndigheter behandler personopplysninger for å utøve lovpålagte oppgaver. Det følger av art. 6 nr. 3 at grunnlaget for slik behandling skal være fastsatt i unionsretten eller i nasjonal rett, og det oppstilles nærmere krav til slik regulering, herunder at den «skal oppfylle et mål i allmennhetens interesse og stå i et rimelig forhold til det berettigede målet som søkes oppnådd». Art. 6 nr. 4 regulerer sekundærbruk, det vil si på hvilke vilkår personopplysninger kan behandles for andre formål enn det de ble samlet inn for. Slik behandling kan blant annet skje i medhold av nasjonal rett «som utgjør et nødvendig og forholdsmessig tiltak i et demokratisk samfunn for å sikre oppnåelse av målene nevnt i artikkel 23 nr. 1». Sistnevnte bestemmelse regulerer i hvilken grad rettigheter og plikter etter forordningen kan begrenses, og nevner blant annet «den offentlige sikkerhet» (nr. 1 bokstav c) og «forebygging, etterforskning, avsløring eller straffeforfølgning (...) herunder vern mot og forebygging av trusler mot den offentlige sikkerhet» (bokstav d) som legitime hensyn i denne sammenheng.

Det fremgår videre av utlendingsloven § 83 a tredje ledd at Kongen kan gi forskrift om behandlingen, blant annet om formålet, behandlingsansvar, hvilke personopplysninger som kan behandles, hvem det kan behandles personopplysninger om, bruk av automatiserte avgjørelser, adgangen til viderebehandling, utlevering, registerføring og tilgang til registre. Det er fastsatt nærmere regler i utlendingsforskriften §§ 17-7 a og § 17-7 b.

Utlendingsdatabasen (UDB) er det sentrale registeret i utlendingsforvaltningen hvor alle opplysninger i utlendingssakene blir registrert og lagret, unntatt når politiet anvender tvangsmidler etter utlendingsloven. Utlendingsdirektoratet (UDI) er behandlingsansvarlig for UDB, jf. utlendingsforskriften § 17-7 b annet ledd.

Datasystem for utlendings- og flyktningssaker (DUF) er det tilhørende elektroniske saksbehandlingssystemet som benyttes i mange typer saker innenfor utlendingsforvaltningen. Felles for saker i DUF er at utlendingen tildeles en unik personidentifikator («DUF-nummer») og at det registreres opplysninger om vedkommendes personalia, herunder opplysninger om navn, kjønn, fødselsdato, statsborgerskap, identitetsdokument eller reisedokument, relasjoner, eventuelt aliasnavn, språk, fødested og adresser. I tillegg til de sentrale personopplysningene, gir DUF opplysninger om de sakene som den enkelte utlending har eller har hatt til behandling, blant annet alle saksdokumentene (søknader, vedtak, tilsvare osv.).

3.5.2 Politiets behandling av opplysninger i utlendingssaker

Som redegjort for i avsnitt 3.4 har politiet ulike roller på utlendingsfeltet. Hvilke regler som gjelder for politiets behandling av opplysninger vil derfor være avhengig av om politiet utøver forvaltningsvirksomhet eller politimessig virksomhet. Der som politiet behandler opplysninger til forvaltningsmessige formål, gjelder de samme reglene som for utlendingsmyndighetene for øvrig, jf. avsnitt 3.5.1. Det fremgår uttrykkelig av politiregisterloven § 3 annet ledd nr. 2 at politiregisterloven ikke gjelder for politiets forvaltningsvirksomhet.

Derimot kommer politiregisterloven med tilhørende forskrifter til anvendelse når politiet behandler opplysninger til politimessige formål.

Som nevnt tidligere, kan det forekomme tilfeller hvor politiets virksomhet både har forvaltningsmessige og politimessige formål, og i politiregisterforskriften § 1-3 nr. 3 er det tatt høyde for dette ved at politiregisterloven kan komme til anvendelse dersom opplysninger behandles delvis til forvaltningsmessige formål og delvis til politimessige formål i *samme register*. Begrunnelsen for dette er at det ikke vil være praktisk mulig å anvende to forskjellige lover for registrering av opplysninger i samme register. Ett slikt register er politiets utlendingsregister, som er regulert i politiregisterforskriften kapittel 56. Politiets utlendingsenhet er behandlingsansvarlig for dette registeret. På lik linje med det som gjelder for politiets øvrige registre er det i forskriften gitt regler om formålet med behandlingen, hvilke opplysninger som kan registreres, tilgang, retting, sletting mv. Se særskilt om data fra elektroniske lagringsenheter i avsnitt 3.5.4 nedenfor.

Forskjellen mellom politiregisterloven og personopplysningsloven er først og fremst at politiregisterloven inneholder enkelte bestemmelser som ivaretar de særlige behov som gjør seg gjeldende for politiets behandling av opplysninger, og som derfor ikke er å finne i personopplysningsloven.

3.5.3 Utveksling av personopplysninger og taushetsplikt

I hvilken grad utlendingsmyndighetene og politiet kan utveksle opplysninger og hvilke taushetspliktsbestemmelser som gjelder, er avhengig av hvilken rolle politiet har. Når politiet selv opptrer som del av utlendingsmyndigheten, kan opplysninger i henhold til politiregisterforskriften utveksles så sant det er tjenstlige behov. Det vises til politiregisterforskriften § 56-6 som regulerer utlevering fra politiets utlendingsregister, der det heter «når politiet i egenskap av utlendingsmyndighet formidler opplysninger til utlendingsmyndighetene er dette ikke å anse som utlevering etter politiregisterloven § 30».

Dersom politiet opptrer som politiorgan stiller dette seg annerledes. I disse tilfellene er det tale om utveksling av opplysninger mellom politiet og utlendingsmyndighetene, og slik utveksling kan bare finne sted i den utstrekning taushetspliktsbestemmelsene ikke er til hinder for det. Politiets taushetsplikt er regulert i politiregisterloven. Det følger av § 30 at politiet kan utlevere opplysninger til andre offentlige organer dersom utlevering er nødvendig for å fremme mottakerorganets oppgaver etter loven. I tillegg er adgangen til å utlevere opplysninger til utlendingsmyndighetene uttrykkelig nevnt i politiregisterforskriften § 9-6 nr. 9.⁴

Videre fremgår det av § 29 at politiet som politiorgan kan utlevere opplysninger til politiets forvaltningsvirksomhet.

I de tilfellene politiet som *forvaltningsorgan* ønsker å utlevere opplysninger til politiet som politiorgan, fremgår det av politiloven § 24 fjerde ledd at forvaltningsloven § 13 f ikke er til hinder for at opplysningene utleveres.

I utlendingsloven § 84 a er det gitt særregler om at utlendingsmyndighetene for øvrig uten hin-

der av forvaltningsrettslig taushetsplikt kan utlevere opplysninger til politiet når det er nødvendig for politiets oppgaver etter utlendingsloven. Det er videre fastsatt at det kan gis nærmere bestemte opplysninger til politiet som politiorgan når dette er nødvendig for slike politimessige formål som er nevnt i politiregisterloven § 2 nr. 13 eller for kvalitetskontroll av opplysninger i politiets registre. Utlendingsmyndighetene kan også, uten hinder av taushetsplikt, utlevere personopplysninger til politiet som politiorgan når dette er nødvendig til forebygging og etterforskning av brudd på utlendingsloven eller andre lovbrudd som kan medføre høyere straff en fengsel i seks måneder.

3.5.4 Kort om praksis når det gjelder behandling av opplysninger fra elektroniske enheter

Når politiet foretar en undersøkelse av en mobiltelefon eller annen elektronisk enhet, skjer dette ved at asylsøkeren blir bedt om å levere inn enheten i forbindelse med registrering. Innholdet sikres ved at politiet foretar en fullstendig speilkopi av enheten (rådata). Speilkopien lagres midlertidig i politiets datasystemer og er tilgangsbegrenset. Speilkopien analyseres deretter med særskilt programvare. Det følger av dette at det bare er politiet som har tilgang til rådata fra elektroniske enheter, og at også den interne tilgangen til rådata er tilgangsbegrenset.

Det er etablert ordninger for den praktiske utvelgelsen av relevante opplysninger som skal formidles fra politiet til UDI. Det er utarbeidet særskilte rutinekort som skal identifisere hvilke opplysninger som skal antas å være relevante for UDI i saksbehandlingen. Politiet utarbeider med grunnlag i dette en egen rapport i den enkelte sak om relevante funn, og journalfører dette i Data-systemet for utlendings- og flyktningssaker (DUF). De journalførte opplysningene kan da benyttes av UDI i behandlingen av asylsaken. I rapporten skal det i tillegg til å stå hvilke opplysninger som er formidlet, også angis årsaken til at opplysningene formidles og om det er ikke-verifiserte opplysninger.

Etter at en rapport er utarbeidet og registrert i DUF, skal det speilkopierte materialet fra mobiltelefonen slettes, med mindre det ut fra konkrete vurderinger er lovmessig grunnlag for å beholde hele eller deler av materialet under den videre saksbehandlingen, eller for å formidle dette til andre politiorganer til bruk for politimessige formål. Etter at UDI har startet behandling av asylsaken og får et klarere bilde av om det er ytterligere

⁴ Bestemmelsen lyder: «I medhold av politiregisterloven § 30 kan det blant annet utleveres opplysninger til:....9. utlendingsmyndighetene, for deres bruk i saker etter utlendingsloven og statsborgerskapsloven, som for eksempel saker om visum, beskyttelse, oppholdstillatelse, statsborgerskap, tilbakekall, bortvisning, utvisning og frivillig retur».

opplysninger som kan være relevante, kan UDI be politiet om å gjennomgå materialet på nytt (dersom det ikke er slettet), i lys av den kunnskap om saken som UDI nå sitter med.

Det er i dag ikke noen tydelig regulering av om politiets behandling av opplysningene fra elektroniske lagringsenheter omfattes av politiregisterlovgivningens regulering av politiets utlendingsregister eller ikke, men dette har så langt vært lagt til grunn.

Som det også fremgår i avsnitt 5.3.4.1 nedenfor, legger departementet opp til at behandlingen skal reguleres særskilt i utlendingslovgivningen

med grunnlag i personopplysningsloven og personvernforordningen.

3.6 Tilbakelevering av innlevert pass

Det følger av utlendingsloven § 93 første ledd at pass eller annet reisedokument som asylsøkeren er i besittelse av, skal innleveres sammen med søknaden om beskyttelse. Denne plikten må forstås slik at den gjelder frem til vedtaket blir iverksatt, enten ved oppholdstillatelse eller ved utreise, jf. også endringsforslaget til § 93 i kapittel 7.

4 Menneskerettslige forpliktelser

4.1 Grunnloven og internasjonale konvensjoner

4.1.1 Generelt

Grunnlovens rettighetsvern ble utvidet i 2014. De fleste av grunnlovsbestemmelsene fra 2014 har paralleller til internasjonale konvensjonsbestemmelser. I Rt. 2015 s. 93 uttalte Høyesterett følgende om Grunnloven § 102 (rett til respekt for privatliv og familieliv mv.) og forholdet til internasjonale konvensjoner og konvensjonsorganers praksis i avsnitt 57:

«Bestemmelsen kom inn ved grunnlovsreformen i mai 2014, og bygger blant annet på FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 17 og EMK artikkel 8. Likhets-trekkene med EMK er store. Jeg legger til grunn at § 102 skal tolkes i lys av de folkerettslige forbildene, men likevel slik at fremtidig praksis fra de internasjonale håndhevingsorganene ikke har samme prejudikatsvirkning ved grunnlovstolkningen som ved tolkningen av de parallelle konvensjonsbestemmelsene: Det er etter vår forfatning Høyesterett – ikke de internasjonale håndhevingsorganene – som har ansvaret for å tolke, avklare og utvikle Grunnlovens menneskerettsbestemmelser.»

Høyesterett har fulgt opp denne uttalelsen om at § 102 må tolkes i lys av EMK artikkel 8 i senere avgjørelser, se blant annet HR-2016-2554-P (plenum) avsnitt 81 om Grunnloven § 101 første ledd. Departementet legger til grunn at tilsvarende vil gjelde for de andre grunnlovsbestemmelsene som er utformet etter mønster av bestemmelser i Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK), FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) og FNs konvensjon om barnets rettigheter (barnekonvensjonen). Disse konvensjonene er for øvrig gjort til norsk lov, og skal ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning, jf. menneskerettsloven §§ 2 og 3.

Når det gjelder de menneskerettslige spørsmål som er omhandlet i denne proposisjonen,

legger departementet generelt til grunn at SP ikke setter skranker utover det som følger av Grunnloven, EMK og barnekonvensjonen.

4.1.2 Rett til respekt for privatliv og kommunikasjon

Grunnloven

Grunnloven § 102 første ledd fastsetter blant annet at alle har rett til respekt for privatlivet og sin kommunikasjon. I forarbeidene heter det at systematisk innhenting, oppbevaring og bruk av opplysninger om den enkeltes personlige forhold skal skje i henhold til lov, behandles i henhold til lov eller informert samtykke, og slettes når formålet ikke lenger er til stede, se Innst. 186 S (2013–2014) s. 27.

Under henvisning til EMK artikkel 8 nr. 2 (se 4.1.1 ovenfor) er det sikker rett at det er tillatt å gripe inn i rettighetene etter Grunnloven § 102 første ledd dersom tiltaket har tilstrekkelig hjemmel, forfølger et legitimt formål og er forholdsmessig, se blant annet Rt. 2015 s. 93 avsnitt 60. Det er samme sted presisert at forholdsmessighetsvurderingen må ha for øye balansen mellom de beskyttede individuelle interessene på den ene siden og de legitime samfunnsbehovene som begrunner tiltaket på den andre.

Det følger videre av Grunnloven § 102 annet ledd at statens myndigheter «skal sikre et vern om den personlige integritet». I Innst. 186 S (2013–2014) s. 27 skriver Kontroll- og konstitusjonskomiteen at «[a]v de grunner som er fremhevet av [Menneskerettighetsutvalget], er annet ledd utformet mer som en politisk retningslinje, som imidlertid også innebærer en ytterste skranke for lovgiver».

Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK)

Oversikt

EMK artikkel 8 nr. 1 fastsetter at enhver har rett til respekt for sitt privatliv og sin korrespondanse. Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) har i liten grad skilt de ulike rettighetene fra hver-

andre. Begrepet privatliv skal forstås vidt, og langt på vei vil også retten til privatliv og retten til korrespondanse gli over i hverandre.

EMD har i flere avgjørelser lagt til grunn at undersøkelser og beslag i elektroniske enheter kan utgjøre et inngrep i retten til respekt for privatliv og korrespondanse, se *Ivashchenko mot Russland* (2018)⁵ avsnitt 62 med videre henvisninger. Saken er nærmere omtalt nedenfor.

Inngrep i menneskerettigheter etter artikkel 8 nr. 1 vil være i overensstemmelse med konvensjonen dersom tre vilkår i artikkel 8 nr. 2 er oppfylt: Inngrepet må være i samsvar med loven, forfølge et legitimt formål og bli ansett «nødvendig i et demokratisk samfunn».

Lovskravet innebærer at det må finnes et rettslig grunnlag i nasjonal rett (rettshjemmel), og hjemmelen må være tilstrekkelig tilgjengelig og klar til at borgeren kan forutse sin rettsstilling.

EMD har dessuten lagt særlig vekt på at nasjonal rett må inneholde tilstrekkelige rettsikkerhetsgarantier som verner mot vilkårlig maktutøvelse.

EMD har avsagt en rekke avgjørelser som gjelder ransaking og beslag, se blant annet Jon Fridrik Kjølbro *Den europeiske menneskerettighetskonvention – for praktikere*, 4. utgave, s. 869–875. Selv om det ikke er noen omtale her av saker som direkte gjelder utlendingskontroll, er fremstillingen relevant. Forfatteren peker på at det ikke er et vilkår for ransaking at det foreligger en forutgående rettskjennelse, men en rettskjennelse anses å være en vesentlig og sentral rettsikkerhetsgaranti. Hvis myndigheter har kompetanse til å foreta ransaking uten rettskjennelse, vil EMDs prøvelse av de innebygde rettsikkerhetsgarantier være særlig inngående, se Kjølbro s. 871-872:

«Det beror på en konkret vurdering, om der findes tilstrekkelige rettsikkerhetsgarantier, og som eksempel på garantier kan nævnes, om myndigheder har rimelig grund til anse ransaking for nødvendig for at sikre bevis, om ransaking kræver forudgående rettskendelse eller beslutning, om der er begrænsninger med hensyn til, hvem der kan gennemføre ransakingen, hvor, hvornår og hvordan ransakingen må foregå, om der er krav om udarbejdelse af ransakingsrapport, om den berørte har mulighed for at være til stede, om den berørte har mulighed for at være bistået, om der er adgang til at anfægte indgrebet,

herunder indbringe det for domstole og kræve erstatning i tilfælde af uberettiget ransaking.»

Når det gjelder vilkåret om at inngrepet må forfølge et legitimt formål, nevner artikkel 8 nr. 2 at inngrep kan skje av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.

Det kan ikke være tvilsomt at politiets arbeid med å avklare asylsøkeres identitet og grunnlag for opphold faller inn under dette. Det samme gjelder arbeidet med å klarlegge om asylsøkeren utgjør en trussel mot offentlig orden og sikkerhet.

Det tredje vilkåret er at inngrepet må være nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til slike formål som er nevnt i artikkel 8 nr. 2. I vilkåret ligger et krav til *forholdsmessighet*. Det må foretas en avveining mellom individets interesse etter artikkel 8 nr. 1 og statens behov for å ivareta formål som nevnt i artikkel 8 nr. 2.

Det kreves ikke at inngrepet skal anses uunnværlig. Det er på den annen side ikke tilstrekkelig at tiltaket er ønskelig eller nyttig. Balansepunktet ligger et sted imellom. Hvor den nærmere grensen skal trekkes, vil bero på en konkret vurdering.

Skjønnsmarginen, eller «the margin of appreciation», er et vesentlig trekk ved EMDs tolkning av konvensjonen. Det innebærer at EMD innrømmer den enkelte stat en viss grad av skjønn ved anvendelse av konvensjonen. Statens skjønnsmargin gjør at den enkelte stat i noen grad selv kan vurdere hva som er en nødvendig metode. Likevel må det trekkes en grense.

EMD har i flere avgjørelser uttalt at vurderingen av om inngrepet er nødvendig kan overlappes med vurderingen etter lovskravet av om det foreligger tilstrekkelige rettsikkerhetsgarantier som verner mot vilkårlig maktutøvelse, se blant annet *Ivashchenko mot Russland* (omtalt nærmere nedenfor) avsnitt 75 med henvisninger.

Så langt departementet er kjent med, finnes det ingen særskilte sentrale avgjørelser fra EMD som gjelder visitasjon eller undersøkelser i asylsakssammenheng. Det finnes imidlertid enkelte avgjørelser fra andre livsområder som kan være verd å berøre.

Når det gjelder visitasjon har NOAS trukket fram saken *Gillan og Quinton mot Storbritannia* (2010). Denne blir nærmere omtalt i avsnitt 5.3.3 nedenfor.

Når det gjelder gjennomgang av elektroniske enheter vises det særlig til saken *Ivashchenko mot*

⁵ Ref.nr. 61064/10

Russland (2018). Denne saken dreide seg om en fotojournalist som ble stoppet 27. august 2009 av russiske tollmyndigheter ved en grenseovergang, på vei hjem fra Abkhasia, et utbryterområde i Georgia. Tollmyndighetene fortalte at det var nødvendig å verifisere informasjonen i hans tolldeklarasjon som en del av en inspeksjonsprosedyre, når det gjaldt gjenstandene i hans bag og ryggsekk. Med hjemmel i nasjonal lovgivning begynte tollerne å undersøke data lagret på klagerens laptop, og det ble kopiert filer over på seks DVD-plater. Klageren ble 9. september 2009 informert om at filene skulle gjennomgås av en kriminaltekniker for å avgjøre om det fantes noe forbudt «ekstremistisk» innhold der. Resultatene var negative, og klageren fikk DVD-platene overlevert av myndighetene i november 2011, dvs. mer enn to år etter kontrollen.

EMD mente at det ikke var tilstrekkelig grunnlag for å konkludere med at klagerens «korrespondanse» hadde blitt negativt påvirket av tollmyndighetenes handlinger, og fant det mer passende å fokusere på vilkåret «privatliv» (avsnitt 62). Domstolen fremhevet at saken skilte seg fra innledende, rutinemessige undersøkelser i forbindelse med tollkontroll, som er relativt lite inngripende, og hvor den som kontrolleres normalt samtykker (avsnitt 67). Søk på klagerens laptop (angivelig uten skjellig grunn til mistanke om et lovbrudd), kopiering av data som deretter ble overlevert til en spesialist, samt lagringen i over to år, hadde overstegte hva som kunne bli ansett som rutinemessige undersøkelser. Klageren kunne heller ikke velge om han ville gi fra seg sine gjenstander til tollmyndighetene for undersøkelse.

Videre ble det lagt vekt på at undersøkelsen skjedde i forbindelse med tollkontroll av gods og ikke i forbindelse med sikkerhetskontroll av person og gjenstander før ombordstigning i fly, tog eller lignende (avsnitt 68). Etter EMDs oppfatning innebar ikke overlevering av gjenstander til tollmyndighetene at vedkommende ga avkall på retten til respekt for «privatliv». Domstolen konkluderte med at det hadde vært et inngrep i klagerens rettigheter etter EMK artikkel 8 (avsnitt 69).

Domstolen kom videre til at de rettssikkerhetsgarantiene som forelå i den konkrete saken, ikke ga klageren adekvat beskyttelse mot vilkårlige inngrep. *For det første* ble det vektlagt at da undersøkelsen og særlig kopieringen ble besluttet, var det ikke noe klart krav til inngrepets proporsjonalitet. Det var tydelig at den vanlige fremgangsmåten ved undersøkelser av tollgods ikke

var adekvat når det gjaldt elektronisk lagrede data.

For det andre virket det ikke som om de omfattende tiltakene var basert på noen form for rimelig mistanke om at den som foretok tolldeklarasjonen hadde begått et lovbrudd. Dette ble skjerpet ved at nasjonale myndigheter, i siste instans domstolens rettslige prøving, ikke anvendte vilkår fra den nasjonale lovgivningen på de konstaterede fakta i saken.

For det tredje var ikke domstolen overbevist om at det faktum at klageren returnerte fra et utbryterområde (Abkhasia) i seg selv innebar tilstrekkelig grunn til å gjennomføre vidstrakt gjennomsyn og kopiering av klagerens elektronisk lagrede data på grunn av mulig «ekstremistisk» innhold.

For det fjerde vektla domstolen at selv om tollmyndighetenes myndighetsutøvelse kunne prøves rettslig, var prøvingen slik at søkeren sto overfor formidable hindringer for å vise at tollmyndighetenes handlinger var ulovlige, uberettiget eller på annen måte i strid med russisk lov. EMD hadde i en annen avgjørelse, Lashmankin og andre mot Russland, 7. februar 2017 (klagesak 57818/09), kommet til at de nasjonale domstolers adgang til å prøve saken var begrenset og at prøvingen ikke ivaretok konvensjonens krav til nødvendighet. Dette gjaldt tilsvarende i denne saken.

Et annet eksempel er *Bernh Larsen Holding AS mfl. mot Norge*, 14. mars 2013 (sak 24117/08). Her gjaldt det et tilfelle hvor norske myndigheter i en skattesak fikk tilgang til all data som var lagret på selskapets datasystemer, med det formål å vurdere om det var relevante dokumenter som kunne kreves utlevert. Det var ikke omstridt at dette omfattet store mengder materiale som ikke var nødvendig for skattesaken, blant annet privat korrespondanse og andre dokumenter som tilhørte ansatte (avsnitt 163). I de nasjonale reglene fantes det imidlertid tilstrekkelige og effektive garantier mot misbruk. Momentene som ble vektlagt er oppsummert slik av Kjølbros på s. 874:

«Myndighetene var ikke overlatt et ubegrenset skjøn med hensyn til, hvilke opplysninger de ville kræve udleveret. Der var givet forudgående underretning, og skatteyderen havde ret til at være til stede og fremkomme med bemærkninger, ligesom der var mulighed for at klage. Endvidere var der regler om sletning efter endt gennemgang af oplysningerne.»

FNs barnekonvensjon og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter

Barnekonvensjonen artikkel 16 setter også forbud mot vilkårlig eller ulovlig innblanding i barns privatliv eller deres korrespondanse, og fastsetter at barn har rett til lovens beskyttelse mot slik innblanding eller slike angrep. Det er en ulovlig innblanding dersom myndighetene ikke har hjemmel i lov til å foreta inngrepet. Vilkaarlighet kan oppstå dersom visitasjons- og undersøkelsespraksis er tilfeldig eller diskriminerende.

SP artikkel 17 verner mot «vilkårlige eller ulovlige» inngrep. FNs menneskerettighetskomité har på generelt grunnlag uttalt at inngrep må være basert på relevant og detaljert lovgivning for ikke å være i strid med konvensjonen.

Departementet legger til grunn at barnekonvensjonen artikkel 16 og SP artikkel 17 ikke gir noe vern ut over de menneskerettslige forpliktelser som følger av EMK artikkel 8 og Grunnloven § 102, på de områder som denne proposisjonen omhandler.

4.1.3 Andre menneskerettigheter

Visitasjon og undersøkelser som kan oppleves som integritetskrenkende, må også vurderes opp mot forbudet mot nedverdiggende og umenneskelig behandling i EMK artikkel 3, Grunnloven § 93 annet ledd og FNs konvensjon om barnets rettigheter (barnekonvensjon) artikkel 37 bokstav a.

Den type tiltak som er aktuelle i tilknytning til visitasjon og personundersøkelse ved asylregistreringen, har klare likhetstrekk med kontrolltiltak som kan være aktuelle ved grensekontroll og ved tollkontroll, og kan ikke innenfor rammen av en asylregistrering anses som en krenkelse av vernet mot nedverdiggende behandling. Dette gjelder selv om det tas i betraktning at asylsøkere befinner seg i en spesielt sårbar situasjon og i noen tilfeller vil kunne ha en historie som ofre for overgrep og tortur fra politimyndigheter mv.

Grunnloven § 104 verner om barns rettigheter, og stiller både materielle og prosessuelle krav til avgjørelser som berører barn. Første ledd gjelder krav på respekt for barnets menneskeverd og barnets rett til å bli hørt. Formuleringen «krav på respekt for sitt menneskeverd» tydeliggjør at barn ikke har mindre verdi enn voksne, jf. Dok.nr. 16 (2011–2012) s. 190.

Grunnloven § 104 annet ledd fastsetter at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved handlinger og avgjørelser som berører barn. Bestemmelsen er inspirert av barnekonvensjonen

artikkel 3 nr. 1, og tolkningspraksis knyttet til denne vil ha betydning for tolkningen av grunnlovsbestemmelsen, jf. bl.a. Rt. 2015 s. 93 avsnitt 64.

Barnekonvensjonen artikkel 3 er behandlet av Høyesterett i en rekke utlendingssaker, blant annet tre plenumsdommer (Rt. 2012 s. 1985, Rt. 2012 s. 2039 og Rt. 2015 s. 1388). Hensynet til barnets beste er ikke det eneste, og heller ikke alltid det avgjørende hensynet, se Rt. 2012 s. 1985 avsnitt 135 med henvisninger. Samtidig påpeker Høyesterett at jo mer tungtveiende hensynet til barnet er, jo mindre vekt kan andre hensyn tillegges. Hensynet til barnet kan etter omstendighetene være så tungtveiende at det må slå igjennom uansett hvilke andre hensyn som gjør seg gjeldende.

Grunnloven § 104 tredje ledd første punktum fastsetter at barn «har rett til vern om sin personlige integritet». Formuleringen er sterkere enn hva som følger av Grunnloven § 102, hvilket var et bevisst valg, se Dok.nr.16 (2011–2012) s. 193. Valget av formulering hadde sammenheng med at barn er særlig sårbare, og at de i større utstrekning enn myndige personer trenger myndighetenes hjelp for å beskytte sin personlige integritet. Utvalget mente at det ikke var nødvendig å eksemplifisere hva som menes med «sin personlige integritet» i grunnlovsbestemmelsen, men uttalte også følgende:

«Det vil være innlysende at vernet om den personlige integritet omfatter rett til beskyttelse mot alvorlige integritetskrenkelser som vold, mishandling og seksuell utnyttelse. Men også mindre alvorlige inngrep i den personlige integritet kan være omfattet, for eksempel utidig og unødvendig innblanding i barnets privatliv. I all hovedsak vil de mindre inngripende forholdene imidlertid være regulert av en grunnlovsbestemmelse om retten til respekt for privatliv.»

I Innst. 186 S (2013–2014) s. 27 uttaler Kontroll- og konstitusjonskomiteen at «[u]ttrykket 'rett til vern' peker på at statens myndigheter har en plikt til å sørge for et regelverk og for håndhevelse av et regelverk som på best mulig måte kan verne barnet mot utnyttelse, vold og mishandling». Av samme innstilling fremgår det imidlertid også at grunnlovsendingene ikke var ment å forandre det som allerede var gjeldende rett (s. 20).

EMK artikkel 13 gir personer som har en rimelig begrunnet klage om at deres rettigheter etter EMK er krenket, rett til et effektivt rettsmiddel. Det følger av EMDs praksis at bestemmelsen

ikke stiller krav om domstolsprøving, men klageorganet må være tilstrekkelig uavhengig. At rettsmiddelet skal være effektivt innebærer at det må være egnet til å forhindre en krenkelse eller krenkelsens fortsettelse, eller være egnet til å tilby adekvat oppreisning for en allerede inntrådt krenkelse, jf. *Kudla mot Polen*, 26. oktober 2000 (sak 30210/96) avsnitt 158.

4.1.4 Kort om EUs prosedyredirektiv

EUs prosedyredirektiv 2013/32 (som ikke er forpliktende for Norge) artikkel 13 nr. 1 og nr. 2 innledningen og bokstav d, lyder slik (i dansk utgave):

1. Medlemsstaterne pålegger ansøgere en forpliktelse til at samarbejde med de kompetente myndigheder med henblik på at fastslå deres identitet og andre af de i artikel 4, stk. 2, i direktiv 2011/95/EU omhandlede elementer. Medlemsstaterne kan pålægge ansøgerne andre forpligtelser til at samarbejde med de kompetente myndigheder, for så vidt sådanne forpligtelser er nødvendige for behandlingen af en ansøgning.
2. Medlemsstaterne kan navnlig fastsætte:
 - d. at de kompetente myndigheder kan undersøge ansøgeren og de genstande, som vedkommende medbringer. Med forbehold af undersøgelser, der foretages af sikkerhedsgrunde, skal legemsundersøgelse af ansøgeren i henhold til dette direktiv foretages af en person af samme køn under fuld respekt for principperne om den menneskelige værdighed og den fysiske og psykiske integritet

Direktivet forutsetter at det i forbindelse med registrering av en søknad om beskyttelse kan være adgang til å foreta undersøkelser av utlendingens person og gjenstander som vedkommende bringer med seg.

4.2 Anbefalinger fra UNHCR

UNHCR avga 4. august 2017 en foreløpig rettslig vurdering om beslag og undersøkelser av asylsøkeres elektroniske enheter (*UNHCR Preliminary Legal Observations on the Seizure and Search of Electronic Devices of Asylum-Seekers*).

Bakgrunnen for UNHCRs vurderinger er ifølge notatet at flere europeiske land nylig har innført eller vurderer å innføre lovgivning som tillater beslag og undersøkelse av personlige elek-

troniske enheter, slik som mobiltelefoner og nettbrett, med det formål å bekrefte opplysninger om identitet, asylgrunnlag og hvorvidt søkeren utgjør en sikkerhetsrisiko, samt å avklare om det er grunnlag for utelukkelse fra rett til anerkjennelse som flyktning (eksklusjon).

UNHCR anerkjenner at det kan oppstå situasjoner hvor beslag og undersøkelser av asylsøkeres elektroniske enheter kan rettferdiggjøres. De viser til at staten har legitime interesser i å identifisere personer på statens territorium. Staten har også en legitim interesse i å sikre at avgjørelser i saker om beskyttelse er basert på så bredt og sikkert informasjonsgrunnlag som mulig. UNHCR påpeker at i tråd med veletablerte og velpraktiserte rettsprinsipper og praksis, har asylsøkere og beslutningstakere et delt ansvar for å bringe på det rene og vurdere all relevant informasjon, og for å oppklare ufullstendige eller usammenhengende forklaringer om asylgrunnlaget.

Samtidig mener UNHCR at nærmere bestemte vilkår må være oppfylt for å kunne akseptere beslag og undersøkelser av asylsøkeres personlige elektroniske enheter. Gitt konsekvensene av så inngripende tiltak, må rettssikkerhetsgarantiene som beskytter individer mot uhjemlet beslag og undersøkelse ikke bli redusert eller nektet asylsøkere. UNHCR mener videre at beslag og undersøkelse ikke bør gjøres rutinemessig, men bare i tilfeller hvor det er nødvendig for å behandle den enkelte søknad.

UNHCR gir videre noen kommentarer knyttet til relevansen av og bruken av data fra elektroniske enheter:

«Electronic data saved on mobile devices will frequently include a wide range of information of a personal and sensitive nature (e.g. private communications, financial records, browsing history, GPS location; social media etc.). While some of this data may bear direct relevance in the consideration of an asylum application, much will not, or will even be subject to specific protection under the law in most jurisdictions, such as information covered by lawyer-client privileges and medical information. The ease of access of electronic data does, in UNHCR's view, not justify an unfocused, indiscriminate or speculative search for information.

UNHCR also wishes to underline that the evidentiary value of electronic data should be considered with great care. Asylum-seekers will often avoid using their correct names on social media platforms, including to evade surveillance and possible persecution, or potential

harm to their families in their country of origin. Further, digital and electronic evidence may in certain instances have limited reliability or accuracy or may be easily altered. Finally, it is relatively common for mobile devices to have been handed over or used by other individuals, including smugglers or traffickers.

Due consideration should be given to these factors when verifying information or otherwise assessing the credibility of an asylum-seeker's application, based on information retrieved from electronic devices. Moreover, due care should also be taken to ensure that the asylum-seeker or his/her legal representative has access to any evidence that will be used to determine the asylum application.»

UNHCR mener at i tråd med rettslige standarder og praksis, må undersøkelse og beslag gjennomføres for et legitimt formål, på en måte foreskrevet ved lov, og tiltakene må være nødvendige og forholdsmessige for å oppnå det legitime formålet. Samtidig må det være tilstrekkelige rettssikkerhetsgarantier som også blir fulgt i praksis.

UNHCR gir følgende spesifikke anbefalinger:

«The following considerations and safeguards should, in UNHCR's view, apply for any seizure and search of electronic devices to be legitimate:

- a. Any seizure and search should be undertaken based on the free and informed consent of the individual concerned. For consent to be informed, the individual must receive adequate information regarding the procedure and its purpose, in a timely manner, and have access to counselling in order to properly understand her or his rights, and the potential implications of consenting or not.
- b. Seizure and search without the consent of the individual may be justified only if it serves a legitimate purpose provided for by law and is based on a decision reached in an individual – case-by-case – assessment, in accordance with applicable legal safeguards, and made by a competent authority. Of particular importance is an assessment of the necessity of the seizure and search and its impact on the individual concerned.
- c. Any seizure and search can only be carried out by a competent authority in accordance with legally-defined powers and safeguards.
- d. If less intrusive measures or techniques are available to fulfill the purpose (for example, to verify a person's identity), these should be applied instead.
- e. Authorities should only retain and store data that is relevant and material to the purposes of seizure, and only for so long as necessary to fulfill this purpose (for example to assess the asylum claim, or a potential exclusion ground or threat to national security). Excess data should not be retained, but rather returned in a timely manner or destroyed, provided this does not infringe other rights of the person concerned.
- f. Data which is retained should be stored in a safe manner, and its further use limited to the specified purpose which is relevant to that individual case, and accessed by authorized personnel only.
- g. The seizure of property should be limited in time and the seized property returned to its owner when the purpose has been fulfilled. If the purpose of the seizure can be fulfilled by taking a copy of the relevant data, rather than seizing the device itself, this should be done instead.
- h. No action taken by relevant authorities and persons employed representing these authorities should change, alter or delete data which may subsequently be relied upon in asylum proceedings.
- i. In circumstances where a representative of the relevant authorities find it necessary to access original data, that person must be competent to do so, equipped with the relevant specialised knowledge, and able to give evidence explaining the relevance and the implications of their actions.»
- j. An audit trail or other record of all processes applied to digital evidence should be created and preserved. An independent third party should be able to examine those processes and reach the same conclusion.
- k. Asylum-seekers whose devices have been seized and searched must have access to an effective remedy, to challenge the legality of the seizure or search; and to ensure the return of any seized devices.»

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

5.1 Høringsnotatet

I høringsnotatet ble det foreslått nye bestemmelser i utlendingsloven og utlendingsforskriften som ville gi hjemmel for visitasjon i forbindelse med asylregistreringsprosessen.

Som begrunnelse for hvorfor tiltaket er nødvendig ble det oppgitt følgende:

- Utlendingen har (i den store majoriteten av tilfeller) reist inn i Norge uten å ha et ordinært grunnlag for lovlig innreise.
- I enkelte år har over 90 prosent manglet gyldige reisedokumenter, eller det er tvil om ektheten av dokumentene, eventuelt tvil om hvorvidt utlendingen er rette innehaver.
- Erfaring viser at det er et betydelig antall asylsøkere som enten skjuler identitetsopplysninger eller gir uriktige opplysninger i asylforklaringen.
- Dersom utlendingen får opphold, vil det i de aller fleste tilfeller innebære at utlendingen er sikret varig opphold i Norge og kan få rett til familiegjenforening mv.

Departementet viste til at politiloven § 10 første ledd bare gir adgang til visitasjon når det er tvil om identiteten. Samtidig viser politiets erfaringer at visitasjon også kan avdekke andre opplysninger som kan være av betydning for om utlendingen bør gis opphold i Norge eller som er av betydning for politimessige formål. Som eksempler ble nevnt:

- opplysninger om utlendingens reiserute, hvilket kan ha direkte betydning for om søknaden skal behandles etter Dublin-regelverket, etter regelverket for øvrig om trygt tredjeland eller om saken skal realitetsbehandles av UDI.
- opplysninger om oppholdstillatelser i andre land enn utlendingens hjemland,
- opplysninger som strider mot den fluktforklaringen som utlendingen har oppgitt,
- opplysninger som er av betydning for om utlendingen utgjør en sikkerhetstrussel, hvilket kan tilsa at det kan være grunnlag for eksklusjonsvurderinger eller at saken skal vurderes etter

de særskilte reglene i utlendingsloven for sikkerhetssaker, eller

- opplysninger som kan avdekke menneskehandel eller menneskesmugling.

I høringsnotatet ble det derfor foreslått å regelfeste at visitasjon kan foretas for å avdekke relevante opplysninger om de opplistede forhold.

Departementet foreslo også at visitasjon skal kunne skje rutinemessig. Det ble vist til at registreringsprosessen må skje raskt og effektivt før det er samlet og gjennomgått informasjon om den enkelte sak. Dette gjelder særlig i situasjoner med høye ankomster. Hovedbegrunnelsen for forslaget var imidlertid at det i praksis nærmest vil være umulig for utlendingsmyndighetene i hver enkelt sak å skulle foreta en vurdering opp mot nærmere bestemte vilkår for visitasjon.

Det ble videre foreslått at det ved siden av en adgang til rutinemessig visitasjon skulle regelfestes en adgang til at det rutinemessig kan gjennomføres undersøkelse av elektroniske enheter.

Dette ble begrunnet med at det er stor sannsynlighet for at mobiltelefoner og andre elektroniske lagringsenheter inneholder opplysninger som enten kan styrke eller svekke troverdigheten av de opplysningene som gis om nasjonalitet og identitet mv. i forbindelse med asylsøknaden. I en situasjon hvor norske myndigheter ofte må vurdere søkerens grunnlag for opphold i Norge utelukkende ut fra vedkommendes forklaring og troverdighet, er det derfor svært viktig med tilgang til den informasjonen som kan ligge i elektroniske lagringsenheter.

Departementet vurderte også om det burde gjøres et generelt unntak for de tilfellene hvor utlendingen fremlegger dokumentasjon på identitet. Dette ble imidlertid ansett lite hensiktsmessig. Det ble vist til at det i en god del tilfeller fremlegges dokumenter som viser seg å være falske, og dessuten vil fortsatt andre hensyn kunne begrunne behov for visitasjon.

Det ble likevel foreslått et unntak fra visitasjonsbestemmelsen i de tilfellene hvor utlendingen har gyldig oppholdstillatelse fra før. Det fore-

kommer at utlendinger som har hatt oppholdstillatelse som f.eks. student eller ektefelle, søker om beskyttelse. I slike situasjoner mente departementet at det kan være mindre grunn til å foreta visitasjon eller undersøkelse uten at det er konkret identitetstvil eller uten at sikkerhetsmessige forhold tilsier det.

Departementet foreslo videre at dersom det er konkret mistanke om at søkeren under registreringen skjuler opplysninger eller gjenstander av betydning, skal politiet ut fra samme formål som visitasjon kunne iverksette en personundersøkelse, dvs. en mer inngående kontroll enn visitasjon.

Departementet viste i denne sammenheng til de reglene som gjelder etter tollavgivningen i tilfeller hvor tollvesenet får mistanke om at en reisende skjuler noe av betydning. Departementet mente at bestemmelsene i tollforskriften § 13-1-1 annet, femte og sjette ledd kunne gi et naturlig utgangspunkt for utformingen av en ny bestemmelse om mer inngripende kontroll ved asylregistreringen. De aktuelle bestemmelsene i høringsnotatet lød som følger:

«Ved mistanke om at utlendingen skjuler opplysninger eller gjenstander av betydning, kan politiet ut fra samme formål som angitt i første ledd⁶ iverksette undersøkelse på person. Dette kan omfatte fullstendig avkledning og besiktigelse av kroppen, men kan ikke omfatte fysisk kontroll av kroppens hulrom. Slik inngripende undersøkelse foretas på avskjermet sted av en polititjenestemann av samme kjønn som den kontrollerte. Politiet kan kreve at den som kontrolleres beveger seg, slik at det kan undersøkes om fremmedlegemer er festet til kroppen.

Kontrollen skal foretas så skånsomt og hensynsfullt som mulig og på en minst mulig krenkende måte. Personer som forsøker å unndra seg kontroll, kan holdes tilbake med makt. Dersom en innledende undersøkelse av mobiltelefon eller andre elektroniske lagringsenheter gir grunn til grundigere undersøkelser, kan slik undersøkelse overlates til sivilt ansatte i politiet, eller andre uten politimyndighet.

Dersom utlendingen ved en inngripende undersøkelse etter tredje ledd, på stedet eller innen en uke etterpå, krever at mistanken begrunnes, skal politiet innen en uke deretter

gi en skriftlig, kortfattet begrunnelse for denne undersøkelsen. I begrunnelsen skal nevnes de faktiske forhold som ligger til grunn for mistanken. I tillegg bør nevnes de hovedhensyn som har vært avgjørende for vurderingen. [...]

I forbindelse med at det gis slik begrunnelse som nevnt i femte ledd, plikter ikke politiet å opplyse om kilder eller kontrollmetodikk som av politifaglige grunner bør behandles fortløpig overfor den kontrollerte eller allmennheten. Fremsatt krav om begrunnelse har ikke oppsettende virkning på undersøkelsen.»

I høringsnotatet ble det drøftet og begrunnet at departementet mente at forslaget var nødvendig og forholdsmessig. Det ble derfor konkludert med at forslaget var forenlig med de kravene som følger av GrL § 102 og EMK artikkel 8.

I høringsnotatet ble det foreslått at ny § 103 a skal ha følgende ordlyd:

«Kongen kan gi nærmere regler i forskrift om visitasjon og undersøkelse i forbindelse med registrering av søknad om beskyttelse.

– Reglene i straffeprosessloven §§ 198 til 202 gjelder så langt de passer.»

5.2 Høringsinstansenes syn

I det følgende gis det en oversikt over de sentrale punktene i høringsinstansenes syn knyttet til forslagene om henholdsvis utvidelse av formålet for visitasjon, at visitasjon skal kunne foretas rutinemessig, undersøkelse av elektroniske enheter, bruk av tvang og personundersøkelse. Det gis også en særskilt oversikt over innspill som er særskilt knyttet til anvendelse av de aktuelle tiltakene overfor mindreårige. Til slutt gjennomgås uttalelser om andre sider ved forslaget eller om forhold som det ikke er foreslått regler om. Uttalelser om endringsforslag som det planlegges å gjennomføre i utlendingsforskriften vil ikke bli gjengitt her.

Utvidelse av formålet med visitasjon

Politidirektoratet (POD), Kripas, Oslo politidistrikt, Politiets utlendingsenhet (PU), Politiets sikkerhetstjeneste (PST) og Politiets Fellesforbund (PF) støtter en utvidelse av visitasjonsformålene.

PU anfører at en utvidelse av formålene er egnet til å gi en mer helhetlig tilnærming til identitetsarbeidet i en tidlig fase, samtidig som sikring

⁶ Bestemmelsen i første ledd pekte på «det formål å avdekke identitet, reiserute eller andre opplysninger av betydning for utlendingens sak, herunder om utlendingen kan utgjøre en sikkerhetstrussel».

av opplysninger om identitet og asylgrunnlag vil kunne bidra til å redusere saksbehandlingstiden.

Kripos bemerker at det etter deres oppfatning følger av utlendingslovens forarbeider at kriminalitetsbekjempelse er et relevant hensyn også ved spørsmål om hvorvidt tvangsmidler kan og skal benyttes etter utlendingsloven.

PST er positive til at det i forslaget til formålsangivelse er tatt med en uttrykkelig henvisning til spørsmålet om hvorvidt utlendingen kan utgjøre en sikkerhetstrussel. De viser til at det er av betydning for etatens forebyggende arbeid at Politiets utlendingsenhet settes i stand til å skaffe nødvendige opplysninger om asylsøkeren.

PU legger til grunn at visitasjon for å avdekke om utlendingen utgjør en sikkerhetstrussel, også omfatter sikkerhet i tilknytning til utlendingens opphold i registreringslokalene og under registreringsprosessen.

Politidirektoratet mener at det bør fremkomme tydelig at visitasjon kan gjennomføres av hensyn til politimessige formål. De viser til at det er særlig viktig å avdekke misbruk av asylinstituttet for å begå straffbare forhold i Norge. Politidirektoratet er imidlertid skeptiske til at kriminalitetstypene menneskehandel og menneskesmugling omtales eksplisitt i den foreslåtte bestemmelsen fordi de mener at også andre straffbare forhold kan være relevante.

Rettspolitisk forening er kritisk til at politiet får hjemmel til å visitere og til å foreta undersøkelser for å ivareta andre formål enn identitetsavklaring. Foreningen mener at politiets oppgave i asylprosessen er å ta imot søknader, og da bør ikke politiet ha oppmerksomheten rettet mot å etterforske kriminalitet. Det har politiet hjemmel til å gjøre i andre sammenhenger.

NOAS mener at det ikke bør lovfestes noe utvidet formål for politiets kontrollarbeid, og at forslagene til nye formål ikke faller innenfor de hensynene som etter EMK artikkel 8 (2) kan begrunne inngrep i privatlivet mv.:

«Departementet oppgir fem konkrete grunner til hvorfor tiltaket anses nødvendig. Departementet skriver for det første at «*billetter, kvitteringer og andre gjenstander som oppdages i forbindelse med visitasjonen*» kan ha «*direkte betydning for om det er et annet land som kan være ansvarlig for behandling av asylsøknaden etter Dublin-regelverket eller etter regelverket for øvrig om trygt tredjeland.*» Til dette vil *NOAS* påpeke at hensyn til europeisk eller annet ansvarsfastsettingsmekanisme for behandling av asylsøknader ikke kan anses å være mer tungtveiende

enn hensyn til anerkjente fundamentale rettigheter som fysisk integritet, menneskeverd og respekt for privatliv.»

NOAS har forståelse for departementets ønske om å hindre menneskehandel, menneskesmugling og sikkerhetstrusler, men mener at en generell adgang til å undersøke mobile lagringsenheter er et for upresist virkemiddel til å være forholdsmessig.

Forslaget om at det skal være adgang til rutinemessig visitasjon av asylsøkere

Forslaget om en adgang til rutinemessig visitasjon støttes av *POD*, *PST*, *PU* og *Kripos*. *POD* og *PU* mener ikke at det bør gjøres unntak for utlendinger som allerede har oppholdstillatelse, slik det ble lagt opp til i høringsnotatet.

Datatilsynet bemerker at forslaget ideelt sett burde vært begrenset til de tilfellene der det etter en konkret vurdering er behov for visitasjon, men uttrykker forståelse for at det ikke er lett å identifisere hvilke tilfeller dette gjelder:

«Vi mener at ideelt sett burde forslaget vært begrenset til de tilfellene der det etter en konkret vurdering er behov for visitasjon, og at det ikke legges opp til en rutinemessig bruk. Samtidig har vi forståelse for at det i praksis ikke nødvendigvis er så lett å identifisere hvilke tilfeller der visitasjon er nødvendig og at en adgang til rutinemessig visitasjon således kan forsvares. Vi legger til grunn departementets vurdering av om forslagene er i tråd med våre internasjonale forpliktelser, herunder at det er nødvendig og forholdsmessig.»

Advokatforeningen gir uttrykk for et lignende standpunkt:

«All den stund det er tale om undersøkelse i forbindelse med asylregistreringen – en begrensning som etter Advokatforeningens syn er sentral – ser Advokatforeningen parallellen med den situasjon som tollmyndighetene står overfor. Rettslig forhåndskontroll vil kunne være vanskelig å få gjennomført her, og et slikt krav vil kunne skape risiko for at politiet strekker på andre bestemmelser om tvangsmidler i utlendingsretten.»

NOAS mener at rutinemessig visitasjon og generell adgang til å undersøke mobile lagringsenheter er upresise virkemidler og ikke kan legitime-

res innenfor det gitte formålet. NOAS viser til at rutinemessig visitasjon for å avdekke terrortrusler ble funnet å være i strid med retten til respekt for privatliv av EMD i saken *Gillan og Quinton mot Storbritannia*.

Rettspolitisk forening mener at de henvisningene departementet har foretatt til regelverket på tollområdet ikke er treffende. Foreningen viser til at visitasjon har en nær og naturlig sammenheng med gjennomføringen av tollvesenets kjerneoppgaver, men at det samme ikke gjelder når politiet visiterer asylsøkere. Følgende siteres:

«Departementet bruker gjennomgående regler fra tollvesenet som inspirasjon til sine forslag. Formålet bak tollvesenets hjemler er å undersøke om personer bringer med seg ufortollde eller ulovlige varer inn i landet. Visitasjonen har her en nær og naturlig sammenheng med gjennomføringen av tollvesenets kjerneoppgaver. Visitasjon og undersøkelse har ikke en slik nær og umiddelbar logisk tilknytning til oppgaven til politiet når de registrerer asylsøknader. Man bør derfor være varsom mot å mene at regler på et rettsområde automatisk rettferdiggjør like inngripende tiltak på et annet.»

Undersøkelse av elektroniske enheter

POD, PU, PST, Kripos og Nasjonalt ID-senter støtter forslaget om hjemmel for å kontrollere innholdet i elektroniske enheter. *POD* foreslår at det i forarbeidene tydeliggjøres hva som menes med «innholdet» i elektroniske enheter for derved å unngå tolkningstilv. Det vises særlig til det som uttales fra *Kripos* om utfordringene med at informasjon ikke bare er lagret på selve de elektroniske lagringsenhetene, men at enhetene ofte gir tilgang til informasjon som er lagret i ulike skytjenester mv:

«Gjennomgang av innholdet på en smarttelefon aktualiserer imidlertid særlige rettslige spørsmål. Det må skilles mellom innhold lagret på selve enheten, og data lagret «i skyen» hos tjenesteleverandører. Det straffeprosessuelle utgangspunkt vil være at tilgang til informasjon lagret utenfor selve enheten krever en egen beslutning om ransaking, for eksempel ransaking av e-postkonto, tjenestekontor på andre kommunikasjonsplattformer, sosiale medier mv. *Kripos* mener denne grensedragningen må gjøre seg gjeldende også her, i forhold til hva som omfattes av visitasjonsbegrepet og hva

som rettslig sett vil representere en undersøkelse. For øvrig vil vi legge til at den teknologiske utviklingen trolig medfører at enda mindre data vil være tilgjengelig på selve enhetene i fremtiden, men i stedet være lagret og tilgjengelig på nevnte skytjenester.»

Den samme problematikken berøres av Datatilsynet:

«Hvor langt begrepet «innholdet» strekker seg bør trolig klargjøres. Dersom det for eksempel er snakk om kopi av innhold på Facebookprofil er det ikke riktig å si at dette er innholdet på mobiltelefonen, innholdet befinner seg da i realiteten på en server.»

Datatilsynet uttaler for øvrig følgende:

«Når det gjelder undersøkelse av mobiltelefon mv. skriver departementet at dersom utlendingen ikke samtykker til å gjøre den tilgjengelig for undersøkelse vil det være reglene om beslag som gjelder. Forslaget gir så langt vi kan se ikke hjemmel for å åpne en telefon som er låst ved biometrisk autentisering. Vi viser til forslag i høringsnotat datert 14. desember 2016 fra departementet (LOV) om endring av straffeprosessloven § 157. Dette lovforslaget har sin bakgrunn i Høyesteretts avgjørelse i kjennelse fra 30. august 2016, der Høyesterett kom til at gjeldende bestemmelse ikke gir hjemmel for tvangsåpning av mistenktes mobiltelefon ved hjelp av fingeravtryksautentisering.

Datatilsynet har forståelse for at politiet kan ha behov for å undersøke mobiltelefoner og andre mobile lagringsenheter. Samtidig er dette noe utlendingen vil kunne oppleve som kanskje enda mer krenkende enn få undersøkt klær, vesker osv. Slik det er i dag inneholder mobiltelefoner mv. svært mye informasjon av privat karakter, som e-post, tilgang til sosiale medier som Facebook osv.

Personvern handler mye om kontroll med opplysninger om en selv. For å avhjelpe noe den opplevelsen utlendingen vil kunne få av å miste kontroll med hva slags opplysninger politiet får innsyn i, foreslår Datatilsynet at utlendingen i størst mulig grad får rett til å være tilstede mens undersøkelsen gjennomføres. Til sammenligning viser vi til prosedyrereglene i personopplysningsforskriften kapittel 9 om innsyn i en arbeidstagers e-postkasse mv.

Personopplysningsforskriften § 9-2 gir adgang til en arbeidsgiver på visse vilkår å gjøre innsyn en arbeidstagers e-postkasse, for eksempel ved mistanke om [...] illojale handlinger. I personopplysningsforskriften § 9-3 er det gitt regler om prosedyrer ved innsyn, blant annet at arbeidstager «så langt som mulig gis anledning til å være tilstede under gjennomføringen av innsynet». Vi vil også påpeke at det er viktig at det gis god informasjon i forkant om hva som er formålet med visitasjonen og undersøkelsen av mobiltelefon mv.

Datatilsynet støtter forslaget om plikt til å vurdere kopi av innholdet i stedet for å opprettholde beslag av mobiltelefon mv.»

Advokatforeningen er kritisk til forslaget og uttaler blant annet:

«Advokatforeningen er betenkt over den ganske ubegrensede adgang som det her åpnes for å ta beslag i databærere. Det stilles intet krav om skjellig grunn til mistanke om straffbart forhold, slik vår rettsorden ellers stiller som krav for slike beslag, jf. straffeprosessloven § 203. Så vidt Advokatforeningen forstår legger departementet opp til at politiet i første omgang skal, som et ledd i visitasjonen av asylsøker under registreringen, kunne foreta en foreløpig gjennomgang av databærere som finnes under visitasjonen, jf. første punktums henvisning til «andre gjenstander» og forslagets avsnitt 4.1 og 4.2. Hvis denne innledende undersøkelse av databærere enten ikke gir avklaring (herunder at asylsøker nekter å gi tilgang til databæreren), eller det er konkrete holdepunkter for at databæreren kan inneholde informasjon av interesse for politiet, så kan det tas beslag slik at de kan undersøkes nærmere. Disse vilkårene for beslag er i liten grad begrensende, idet beslag kun vil være utelukket såfremt politiet får gjennomført en innledende undersøkelse som raskt viser at der ikke er informasjon av interesse. Med det omfang av informasjon som kan finnes på en databærer vil man ut fra en innledende undersøkelse sjelden kunne utelukke at det kan være opplysninger av interesse for utlendingssaken.

Med dette åpner lovforslaget for rutinemessig beslag/speilkopiering av databærere overfor asylsøkere. Advokatforeningen kan ikke støtte dette. Privateide elektroniske lagringsenheter har i dag stor lagringskapasitet og inneholder gjerne et meget omfangsrikt

personlig materiale. Hensett til de formål som begrunner visitasjons- og beslagsadgangen vil politiet typisk få tilgang til et stort overskuddsmateriale av privat karakter. Advokatforeningen kan vanskelig se at rutinemessig beslag av denne art uten noen form for mistankegrunnlag kan anses forholdsmessig etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 andre ledd. De praktiske hensyn som ligger til grunn for lovforslaget kan ikke anses tilstrekkelig tungtveiende til helt å tilsidesette individets vern om sin privatsfære. Beslag av databærere bør være forbeholdt de tilfeller hvor straffeprosessen gir rettsgrunnlag eller hvor asylsøker gir samtykke.

Advokatforeningen merker seg for øvrig at departementet under sin vurdering av forholdsmessighetsspørsmålet (avsnitt 4.1) også viser til at politiet enkelte ganger finner opplysninger som tyder på at utlendingen kan knyttes til andre straffbare forhold, slik som bilder overgrepbilder, bilder av narkotika eller bilder av store pengebeløp. Advokatforeningen kan ikke følge dette. Muligheten for å avdekke kriminalitet i sin alminnelighet kan ikke begrunne en rutinemessig adgang til å beslaglegge elektroniske lagringsenheter uten mistankegrunnlag.

Konsekvensene av en slik utvidelse av adgangen til ransaking og beslag utenfor de rammer som normalt stilles opp i straffeprosessloven, er potensielt uoversiktlige og kan berøre grunnleggende rettsstatsprinsipper. Muligheten for å avdekke kriminalitet er tilnærmet ubegrensede dersom adgangen til beslag og gjennomsyn av databærere løsrives fra mistankekravet. Dette er grunnleggende betenkelig. [...]

[P]olitiet [bør] ikke gis adgang til å beslaglegge elektroniske lagringsmedier utover det straffeprosessloven gir hjemmel for.»

NOAS støtter ikke forslaget og påpeker at de ikke kjenner til et annet land med et velfungerende asylsystem hvor det i forbindelse med asylregistreringen er adgang til rutinemessig visitasjon og generell adgang til å undersøke mobile lagringsenheter.

Barneombudet er også kritiske til forslag og bemerker følgende:

«Forslaget inneber etter det vi forstår ei sterkt utvida heimel til å kopiere alt innhald på mobiltelefonen til nesten alle asylsøkjjarar og oppbevare det i inntil 4 månader. Dette er eit stort inngrep i privatlivet som etter vårt

skjønn må ha strengare og meir spesifikke vilkår enn dei departementet foreslår. Særleg er det generelle vilkåret «andre opplysninger som er av betydning for søknadvurderingen» problematisk.»

Rettspolitisk forening er sterkt kritiske til forslaget og mener det ikke er noe forsvarlig faglig grunnlag for rutinemessig kontroll av elektroniske lagringsenheter:

«For å sette forslaget i kontekst kan man overføre det på andre samfunnsforhold: En tilfeldig person møter opp på politistasjonen for å anmelde et smykketyveri. 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 avkledning 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.

Rettspolitisk forening er av den oppfatning av at de som unntaksvis har noe å skjule for politiet uansett vil klare det, til tross for vid undersøkeshjemmel. Dette forslaget kommer til å ramme de minst ressurssterke asylsøkerne som lytter til rykter blant andre asylsøkere de treffer under flukten, eller som forholder seg til påbud eller anbefalinger fra menneskesmuglerne. Disse risikerer nå i større grad å få identitetstvil eller avslag fra norske utlendingsmyndigheter.

I alle fall må det sikres mekanismer for at «null-funn» ved visitasjon, for eksempel ingen informasjon i sosiale medier eller manglende kontaktlister som kan underbygge søkerens identitet, ikke vil bli brukt negativt i vedkommendes identitetsvurdering. Her må det tas i betraktning at langt nær alle lever sine liv på digitale plattformer.»

Bruk av tvang

Datatilsynet oppfatter at de nye bestemmelsene ikke er ment som et tvangsgrunnlag dersom utlendingen motsetter seg visitasjon. De mener departementet bør klargjøre hva som blir konsekvensen av at utlendingen ikke medvirker til visitasjon. *NOAS* og *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* mener at det bør henvises til hva som er gjeldende prosessuelle krav i de tilfeller hvor personen kan

holdes tilbake ved makt dersom vedkommende ikke samtykker til visitasjon.

Politidirektoratet og *Politiets utlendingsenhet* anfører at straffeprosessloven § 199 a (om blant annet hjemmel for å gjennomføre biometrisk autentisering med tvang) bør komme til anvendelse dersom utlendingen nekter å medvirke til at det gis tilgang til elektroniske enheter.

Undersøkelse av person

Høringsinstansenes syn på forslaget om nye regler for undersøkelse er i det vesentlige sammenfallende med deres syn på forslaget til nye regler om visitasjon og undersøkelse.

Politidirektoratet, *Politiets utlendingsenhet*, *Kripos* og *Politiets sikkerhetstjeneste* støtter forslaget om at undersøkelse i forbindelse med asylregistrering skal kunne besluttes uten at de krav til samtykke eller rettens kjennelse som følger av utlendingsloven § 103, kommer til anvendelse.

Politiets sikkerhetstjeneste og *Politidirektoratet* støtter forslaget om at politiet, ved konkret mistanke om at søkeren under registreringen skjuler opplysninger eller gjenstander av betydning, ut fra samme formål som visitasjon kan iverksette undersøkelse av personen. De er i tillegg positive til at undersøkelser også kan tjene andre formål enn avklaring av identitet.

Særlig om tiltak overfor mindreårige

Barneombudet mener at forslagene er mangelfullt utredet ved at artikkel 16 i barnekonvensjonen (rett til privatliv mv.) og Grunnloven § 104 annet ledd (vern om personlig integritet) ikke er vurdert i høringsnotatet. I tillegg til det som ble reist som innvending mot rutinemessig undersøkelse av elektroniske enheter, uttalte ombudet følgende:

«Integritetsvernet i Grunnlova § 104 er óg viktig i samband med forslaga frå departementet. Formuleringa i Grl. § 104 («barn har rett til vern om sin personlege integritet») er sterkare enn den generelle i Grl. § 102 «(Statens myndigheter skal sikre et vern om den personlege integritet»). Visitasjon og særleg undersøking vil truleg lettare kunne verte oppfatta som integritetskrenkande av eit barn enn av ein vaksen. Særleg gjeld dette barn som under reisa til Noreg har hatt dårlege opplevingar med politiet i andre land eller har opplevd vald eller overgrep frå andre. Vi kan ikkje sjå at

dette temaet er behandla næmare i forslaget frå departementet.»

Barneombudet har også noen merknader om barns samtykkekompetanse og rett til representasjon i forbindelse med undersøkelser:

«Barn, i alle fall små barn, kan truleg ikkje på eige hand samtykke til undersøking av person eller mobiltelefon. For barn som søker asyl med foreldra sine, vil det truleg være foreldra som kan samtykke (eller nekte å samtykke) på vegne av barnet. Dette har ei rekkje problematiske sider som departementet ikkje har drøfta, ikkje minst når det gjeld innhald på mobiltelefonar og andre mobile lagringseiningar.

Einslege mindreårige asylsøkkjarar utgjør ei ikkje ubetydeleg del av dei som søker asyl i Noreg. Denne gruppa er etter det vi kan sjå ikkje nemnd i høyringsnotatet. Barneombudet meiner at departementet må gå gjennom konsekvensane av dei foreslegne endringane for einslege mindreårige. De bør særleg utreie om einslege mindreårige kan samtykke til visitasjon og undersøking. Barneombudet meiner at einslege mindreårige ikkje bør visiterast eller undersøkjast utan at det er representant til stades som kan sikre at rettane til den mindreårige vert ivaretatt i samband med undersøkingane. Dette bør gå direkte fram av lova og forskrifta.»

Utlendingsdirektoratet (UDI), Fylkesmannen i Oslo og Akershus og Politidirektoratet mener det bør fremgå av lov eller forskrift at undersøkelse av barns person bare bør foretas dersom det er strengt nødvendig.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus har også merknader knyttet til oppnevning av representant for mindreårige:

«Etter vår mening bør det [...] være en særskilt henvisning til at det skal være en representant til stede dersom den mindreårige er enslig. Videre bør det etter vår mening være en tilsvarende henvisning til at det skal oppnevnes en midlertidig representant eller midlertidig verge dersom foreldrene ikke tillates å være til stede, det er tvil om relasjonen mellom den mindreårige og foreldrene og hvor foreldrene ikke er i stand til å ivareta barnets interesser, for eksempel dersom det er antatt at foreldrene åpenbart fyller vilkårene i vergemålslovens § 20.»

Utlendingsdirektoratet mener at representantens rolle vil være uklar fordi undersøkelsene ikke vil være basert på samtykke, som ved andre undersøkelser i forbindelse med barn.

NOAS viser til at undersøkelse av en allerede traumatisert flyktning kan føre til en ytterligere permanent skade. Tiltaket kan komme i strid med EMK artikkel 3. *NOAS* mener at dette i særlig grad vil gjelde barn.

Andre forhold

Hvor langt rekker tidspunktet for asylregistrering

Utlendingsdirektoratet, Politidirektoratet, Politiets utlendingsenhet og Politiets Fellesforbund ber om en nærmere avklaring av hva som menes med «i forbindelse med asylregistreringsprosessen».

Politiets utlendingsenhet og Politidirektoratet mener at det også er grunn til å se nærmere på regulering av adgangen til visitasjon i forbindelse med alminnelig utlendingskontroll, hvor det i dag særlig er politiloven § 10 og utlendingsloven § 103 som vil være relevante.

Informasjon og tilstedeværelse

Datatilsynet mener utlendingen i størst mulig grad bør få være tilstede mens undersøkelsene pågår:

«Personvern handler mye om kontroll med opplysninger om en selv. For å avhjelpe noe den opplevelsen utlendingen vil kunne få av å miste kontroll med hva slags opplysninger politiet får innsyn i, foreslår *Datatilsynet* at utlendingen i størst mulig grad får rett til å være tilstede mens undersøkelsen gjennomføres. Til sammenligning viser vi til prosedyreglene i personopplysningsforskriften kapittel 9 om innsyn i en arbeidstagers e-postkasse mv.»

Datatilsynet, Utlendingsdirektoratet og Fylkesmannen i Oslo og Akershus mener at det er viktig at politiet informerer utlendingen om formålet og årsaken til visitasjon og undersøkelse før dette gjennomføres. *Utlendingsdirektoratet* foreslår derfor at politiet bør pålegges en informasjonsplikt.

Rettsmidler

NOAS mener kritiserer at departementet foreslår inngripende tiltak, uten at det i høyringsnotatet var vurdert hvordan retten til et effektivt rettsmiddel etter EMK artikkel 13 skal ivaretas.

Flere høringsinstanser har gitt uttrykk for at de sentrale vilkårene for visitasjon og undersøkelse bør plasseres i loven og ikke i forskriften.

5.3 Departementets vurdering – visitasjon og undersøkelse

5.3.1 Innledning

Som det fremgår av beskrivelsene tidligere i proposisjonen, foretas det allerede i dag visitasjon av asylsøkere i forbindelse med asylregistreringen. Det foretas i mange tilfeller også undersøkelse av mobiltelefoner mv., hovedsakelig basert på samtykke. Hovedformålet med denne proposisjonen er å sikre et tydeligere og bedre utviklet hjemmelsgrunnlag for slike kontrolltiltak.

Departementet har merket seg synspunktet fra flere av høringsinstansene om at en del av de vilkårene som departementet i høringsrunden foreslo å plassere i forskriften, bør stå i loven. Departementet er etter en fornyet vurdering enig i dette, og har lagt dette til grunn for det lovforslaget som nå fremmes.

5.3.2 Formålet med visitasjon og undersøkelse av gjenstander

Som beskrevet under avsnittet om gjeldende rett foran, er de hjemlene som i dag brukes som grunnlag for visitasjon og som grunnlag for undersøkelse av gjenstander, herunder elektroniske enheter, begrunnet i behovet for å klarlegge identitet. Som departementet påpekte i høringen, kan imidlertid også andre viktige hensyn gi behov for visitasjon og undersøkelse. Departementet vil særlig fremheve følgende, som er direkte knyttet til behandlingen av utlendingens asylsøknad:

- Opplysninger om utlendingens reiserute. Slike opplysninger kan f.eks. ha direkte betydning for om søknaden skal behandles etter Dublinregelverket eller regelverket om trygt tredjeland. Utlendingen kan f.eks. ha bilder, billetter, kvitteringer e.l. som tilsier at utlendingen har reist gjennom ett eller flere andre land på vei til Norge.
- Opplysninger om oppholdstillatelser i andre land enn utlendingens hjemland.
- Opplysninger som strider mot det beskyttelsesgrunnlaget som utlendingen har oppgitt.
- Opplysninger som tilsier at utlendingen har begått alvorlige straffbare handlinger eller at vedkommende utgjør en sikkerhetstrussel, slik at det kan være grunnlag for eksklusjon fra flyktningsstatus og/eller utvisning, jf. særlig

utlendingsloven § 31 og § 66 første ledd bokstav b og g.

Etter etableringen av Nasjonalt ankomstsenter skal dessuten alle asylsøkere i en normalsituasjon innlosjeres i telthallen inne på ankomstsenteret, hvor de skal oppholde seg sammen med alle andre nyregistrerte asylsøkere fram til saken er behandlet av UDI eller utlendingen skal overflyttes til et annet, ordinært asylmottak. Dette forsterker behovet for visitasjon ut fra hensynet til sikkerheten på ankomstsenteret. Politiet har beslågt fyrstøy, kniver, slagredskaper osv. som det av sikkerhetsgrunner er viktig å få kontroll på før innlosjering i fellesområdet.

I høringsnotatet ble det foreslått som et legitimt formål med visitasjonen å avdekke menneskehandel og menneskesmugling, samt å klarlegge om utlendingen vil representere en trussel mot offentlig orden og sikkerhet. I høringen har det kommet innvendinger mot dette, i ulike retninger.

Advokatforeningen har anført at muligheten for å avdekke kriminalitet i sin alminnelighet ikke bør kunne begrunne undersøkelse av elektroniske enheter m.m.

POD har anført at formålet ikke bør begrenses til å gjelde menneskehandel og menneskesmugling på kriminalitetssiden, men også bør kunne omfatte andre straffbare forhold.

Departementet understreker at det er en grunnleggende del av innvandringskontrollen å motvirke at utlendinger som utgjør en trussel mot offentlig orden og sikkerhet, kommer inn på eller oppholder seg på statens territorium. Det vises blant annet til reglene om bortvisning og utvisning i utlendingsloven § 17 og §§ 66-68. I asylsaksammenheng er det også sentralt at flyktningskonvensjonen krever at personer som har begått en alvorlig ikke-politisk forbrytelse før de kommer til Norge, eller som har opptrådt på annen måte som etter flyktningskonvensjonen gjør vedkommende uverdigg for flyktningsstatus, skal ekskluderes fra rett til anerkjennelse som flyktnings. I den grad utlendingen utgjør en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser, gir utlendingsloven § 126 grunnlag for å vurdere vedtak om utvisning selv om utlendingen er vernet mot *utsendelse*.

Det følger av dette at opplysninger som gjelder straffbare forhold eller samfunnsikkerheten, også kan være relevante for vurderinger etter utlendingsloven.

Etter departementets syn bør det likevel understrekes at det grunnleggende formålet med visitasjon og undersøkelse ved asylregistreringen er å behandle asylsøknaden og å ivareta sikkerhe-

ten på ankomstsenteret. I den grad politiet gjennom sitt arbeid med asylregistrering avdekker opplysninger som er relevante for kriminalitetsbekjempelsen, må disse opplysningene eventuelt overføres til bruk i politiets arbeid med kriminalitetsbekjempelse i samsvar med prinsippet i politilovens § 24 fjerde ledd, dersom det gjelder forhold av et visst alvor eller av særlig relevans i utlendingsrettslig sammenheng. Politiloven § 24 lyder:

«Taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 er ikke til hinder for at opplysninger fra politiets forvaltningsvirksomhet og sivile gjøremål gjøres kjent for andre tjenestemenn i politiet og påtalemyndigheten i den utstrekning tjenstlige behov tilsier det, med mindre formålet med behandlingen av opplysningene er begrenset i lov eller i forskrift gitt i medhold av lov.»

Departementet presiserer at dette da gjelder sekundærbruk av opplysningene, og ikke er en del av begrunnelsen for adgangen til å innhente opplysningene i første omgang. Departementet har også funnet det nødvendig å fastsette særskilte begrensninger når det gjelder sekundærbruk av opplysninger fra elektroniske lagringsenheter, se avsnitt 5.3.4.9 nedenfor.

Departementet foreslår etter dette å fastsette i ny § 103 b første ledd at visitasjon og undersøkelse kan gjennomføres «med det formål å avdekke opplysninger om identitet, reiserute og andre opplysninger av betydning for søknaden, samt for å ivareta sikkerheten på registreringsstedet».

5.3.3 Vilkårene for visitasjon og for undersøkelse av andre gjenstander enn elektroniske lagringsenheter

I dette avsnittet drøftes vilkårene for visitasjon av søkeren og undersøkelse av andre gjenstander enn elektroniske lagringsenheter. Vilkårene for undersøkelse av elektroniske lagringsenheter drøftes særskilt i avsnitt 5.3.4 nedenfor.

Opgaven med visitasjon og undersøkelse, som nevnt i avsnitt 3.4, en oppgave som Politiets utlendingsenhet utøver som forvaltningsorgan på utlendingsfeltet, i faglig og administrativ styringslinje til POD.

Under normale omstendigheter skjer visitasjon og undersøkelse i forbindelse med at asylsøkere ankommer og registreres på Nasjonalt ankomstsenter. På ankomstsenteret skal alle søkerne innlosjeres i en teltsal hvor de skal bo

inntil søknaden er behandlet eller til de eventuelt blir overflyttet til et ordinært mottak. Før de slipper inn i teltsalen, blir den enkeltes klær og eiendeler gjennomgått. Hensikten er, som beskrevet foran, både å avdekke opplysninger av betydning for å klarlegge identitet og opplysninger av øvrig betydning for asylsaken, og å beslaglegge farlige gjenstander. Erfaring viser en rekke eksempler på beslag av f.eks. kniver, slagvåpen, fyrtøy og andre gjenstander som ville kunne skape fare i teltsalen.

Etter gjennomført visitasjon får søkerne utdelt nye klær som de kan bruke under oppholdet på ankomstsenteret. De går da til et avlukke hvor de skifter til disse nye klærne, og deres egne klær blir lagt i poser og midlertidig frosset av hensyn til smittevern mv.

I en situasjon med svært høye ankomster, hvor registrering også må skje andre steder enn på Nasjonalt ankomstsenter, må det tas høyde for at registreringsprosessen kan bli splittet opp noe i tid. Den nye bestemmelsen som foreslås om adgang til visitasjon og undersøkelse, vil i så fall være knyttet til hele perioden fra utlendingen melder at han eller hun vil søke om beskyttelse, og frem til politiets innledende saksforberedelse er avsluttet. Når det gjelder søkere som er omfattet av ordningen med kollektiv beskyttelse, se avsnitt 5.3.4.8.

Den foreslåtte bestemmelsen om visitasjon gjelder ikke for tilfeller hvor politiet utenfor rammen av asylregistreringen, ønsker å visitere en asylsøker som allerede har vært gjennom den innledende ankomstregistreringen. I et slikt tilfelle må visitasjon eventuelt skje med hjemmel i et annet rettsgrunnlag, for eksempel utlendingsloven § 103 første ledd bokstav a om undersøkelse ved konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen oppgir uriktig identitet. Derimot kan den nye bestemmelsen få anvendelse dersom politiet påtreffer en utlending som ikke har søkt om beskyttelse i Norge tidligere, men som underveis i en alminnelig utlendingskontroll gir uttrykk for at vedkommende ønsker å fremme søknad om beskyttelse.

En tradisjonell visitasjon i forbindelse med en asylregistrering kan ikke anses som et spesielt inngripende tiltak. Det gjelder i utgangspunktet ikke en situasjon hvor den som skal visiteres opplever at vedkommende uforberedt blir stanset av politiet for kontroll, men en situasjon hvor utlendingen melder seg for myndighetene i forbindelse med grensekontroll eller selv har oppsøkt myndighetene for å søke om beskyttelse. Det er også tale om undersøkelse av klær og medbragte gjenstander, identisk med det enhver reisende kan bli

utsatt for i forbindelse med toll- eller flyplasskontroll.

Når prosedyren normalt også vil finne sted på Nasjonalt ankomstsenter vil den være undergitt faste, innarbeidede rutiner, og det må antas at de fleste opplever dette som uproblematisk.

Asylprosessen på ankomstsenteret er lagt opp med sikte på best mulig kvalitet og effektivitet. Først foretar politiet en registrering og foreløpig ID-kartlegging av søkeren, før saken overføres til Utlendingsdirektoratet som foretar asylintervju og behandler asylsaken. Siktemålet er at man raskt skal kunne skille ut og avslutte de sakene som er klare for rask avgjørelse. Dette tjener både asylprosessen og den enkelte søker.

Departementet har vurdert om det bør fastsettes nærmere kriterier eller unntak i hjemlene for visitasjon og undersøkelse. Det ideelle ville vært om politiet kunne foreta en foreløpig identifisering av hvilke søkere det er nødvendig å undersøke nærmere for å avsløre uriktige eller mangelfulle opplysninger. Det er imidlertid på det innledende stadium i prosessen at sannsynligheten er størst for å finne gjenstander eller opplysninger som mange søkere senere kan velge å skjule eller kvitte seg med. Dette kan for eksempel være identifikasjonsdokumenter, billetter, SIM-kort, merkelapper, kvitteringer, kontaktopplysninger, adressereferanser, familiebilder og valuta mv. Slike opplysninger kan være viktige for bl.a. å avklare om søkeren er den vedkommende utgir seg for, om vedkommende har hatt opphold andre steder enn opplyst, om vedkommende har familiemedlemmer i Norge eller andre land som det ikke er opplyst om, om det er andre forhold som kan tilsi at asylforklaringen er usann, om vedkommende har dokumenter som kan være viktige for senere å gjennomføre en eventuell tvangsretur, mv.

Både de funn som gjøres i de innledende undersøkelsene og de opplysninger som fremkommer i forbindelse med politiets arbeid med ID-klarlegging, kan være svært viktige for planlegging og gjennomføring av det etterfølgende asylintervjuet. Den som gjennomfører intervjuet kan nå ha fått viktig informasjon for å kunne stille sentrale og poengterte spørsmål for å avklare søkerens bakgrunn og beskyttelsesbehov.

På det innledende stadium når visitasjon mv. gjennomføres, har derimot ikke den som står for registreringen noe grunnlag for en reell utvelgelse av hvem som bør undersøkes nærmere. Sakene er ikke tilstrekkelig opplyst til at det kan foretas en individuell vurdering av troverdighet e.l. Det kan ikke bedømmes ut fra utlendingens fremtoning eller helt overordnede opplysninger,

hvorvidt vedkommende gir en sannferdig asylforklaring eller snakker sant om for eksempel reis rute. Siden det dreier seg om søkere fra ulike land og nasjonalitetsgrupper, stiller sakene også ulike krav til bakgrunnskunnskap for å kunne vurdere opplysninger om f.eks. nasjonalitet og beskyttelsesbehov.

Det følger av det som her er beskrevet at det heller ikke er tilstrekkelig å ta utgangspunkt i hvem som leverer gyldige reisedokumenter. Mange asylsøkere har reisedokumenter som ikke gir noen sikker dokumentasjon for identiteten selv om dokumentene er godkjent som reisedokumenter, og dokumentene gir uansett ingen sikkerhet for at vedkommende forklarer seg sant om beskyttelsesbehovet eller andre forhold som er viktige for saken. Som beskrevet ovenfor er også sikkerheten på ankomstsenteret en viktig begrunnelse for visitasjon av alle søkere.

Departementets lovforslag er inntatt som et forslag til en ny § 103 b første ledd. Lovforslaget innebærer i utgangspunktet at lovgiver har tatt generell stilling til det nødvendighets- og forholdsmessighetskravet som ellers følger av utlendingsloven § 99.

Som vist i avsnitt 4.1.4, forutsetter også EUs prosedyredirektiv artikkel 13 at det uten nærmere vilkår kan foretas undersøkelse av søkerens gjenstander.

Departementet mener likevel det er viktig å lovfeste at visitasjon og undersøkelse ikke skal foretas dersom det er åpenbart unødvendig. Formålet med denne begrensningen er særlig å ta høyde for at det kan forekomme enkeltsituasjoner hvor visitasjon og undersøkelse vanskelig kan tenkes å ha noen nytteverdi og vil kunne oppfattes som krenkende. Det kan for eksempel gjelde i enkelttilfeller hvor utlendingen allerede har oppholdstillatelse på annet grunnlag og har bosted på privatadresse. Det kan også være grunnlag for tilpassede prosedyrer f.eks. i situasjoner hvor det er innført kollektiv beskyttelse, og hvor søkeren med pålitelige dokumenter e.l. kan sannsynliggjøre sin identitet og nasjonalitet, og hvor det heller ikke skal skje innlosjering i et fellesområde. De nærmere vurderinger i forbindelse med dette må foretas av politiet.

Når det gjelder Grunnloven § 102 og særlig retten til privatliv i EMK artikkel 8 nr. 1, mener departementet at en slik visitasjons- og undersøkelsespraksis som foreslått ligger innenfor de skranker som følger av disse bestemmelsene. Tiltaket vil bli tydelig fastsatt i lov, og formålene med tiltaket vil også følge tydelig av loven. Nødvendigheten av tiltaket er begrunnet i erfaring med at

det ofte forekommer uriktige forklaringer eller skjules opplysninger mv. i asylsaker. Politiet viser til at de i perioder med høyere ankomster, nærmest daglig finner viktig informasjon om utlendingers identitet, reiserute og andre forhold som kan få betydning for utlendingssaken. Det vises for øvrig til avsnitt 5.3.4 nedenfor, hvor behovet for kontrolltiltak er ytterligere begrunnet.

I høringen viste NOAS til EMDs dom *Gillan og Quinton mot Storbritannia* (2010). Saken dreide seg om bestemmelser i den britiske terrorlovgivningen som ga britiske politikonstabler vid adgang til å stoppe og ransake personer i det offentlige rom uten noe spesielt krav til mistanke. EMD mente dette var i strid med EMK artikkel 8, fordi politiets kompetanse verken var tilstrekkelig begrenset eller underlagt tilstrekkelige rettssikkerhetsgarantier som kunne forhindre misbruk.

Departementet kan ikke se at det omstridte regelverket i *Gillian og Quinton* kan sammenliknes med lovforslaget som nå drøftes. Det er en klar forskjell: Det regelverket som nå foreslås, gir ikke anledning til visitasjon av enhver i det offentlige rom, men retter seg særskilt mot asylsøkere som melder seg for norske myndigheter og søker om beskyttelse og oppholdstillatelse i Norge, uten at de oppfyller de ordinære vilkårene for innreise og opphold. En sentral del av bakteppet er at mange asylsøkere gir uriktige eller mangelfulle opplysninger i forsøk på å utnytte asylsystemet på urettmessig grunnlag. Visitasjon av søkerne foretas dessuten i umiddelbar tilknytning til at de skal innløses i et fellesområde på et særskilt ankomstsenter hvor det er behov for strenge sikkerhetstiltak.

Basert på generelle erfaringer med dagens asylregistrering, er det grunn til å tro at de aller fleste asylsøkere vil rette seg etter politiets anvisninger i forbindelse med visitasjon og undersøkelse av gjenstander. Det kan imidlertid ikke utelukkes at enkelte vil motsette slike tiltak. Departementet understreker at asylsøkere vil ha plikt til å rette seg etter pålegg fra politiet om å la seg visitere og undersøke. Bestemmelsens effektivitet vil undergraves dersom asylsøkeren kan velge å ignorere slike pålegg. Det må derfor være adgang til å gjennomføre visitasjon og undersøkelse med bruk av makt, i den utstrekning det er nødvendig og forsvarlig, jf. også politiloven § 6 fjerde ledd. Departementet foreslår å tydeliggjøre adgangen til maktbruk, jf. forslaget til § 103 b fjerde ledd.

I høringsnotatet foreslo departementet unntak fra adgangen til rutinemessig visitasjonspraksis overfor utlending som søker beskyttelse, men som allerede har fått oppholdstillatelse på annet

grunnlag av norske myndigheter. Når alle asylsøkere nå i praksis møter på Nasjonalt ankomstsenter for registrering og innledende asylsaksbehandling, vil som nevnt sikkerhetsforhold på stedet gjøre det nødvendig med gjennomgang av klær og vesker mv. Videre er det slik at også søkere med oppholdstillatelse kan forsøke å misbruke asylordningen. Departementet har derfor valgt å gå bort fra forslaget om en særskilt unntaksbestemmelse for denne gruppen. Som påpekt ovenfor kan det imidlertid forekomme enkelttilfeller hvor visitasjon vil være åpenbart unødvendig.

Det antas at det i praksis vil være svært sjelden at noen er interessert i og fremsette klage over gjennomføringen av visitasjon. Dette både fordi det er tale om et relativt lite inngripende tiltak som de fleste vil avfinne seg med, og fordi en klage uansett ikke vil kunne gis oppsettende virkning. Det kan imidlertid ikke utelukkes at det kan forekomme tilfeller hvor utlendingen mener at visitasjon og undersøkelse av utlendingens gjenstander er urettmessig og krenkende, eventuelt at det er gjennomført på en kritikkverdigg måte. Departementet vil derfor ikke stenge muligheten for å fremme klage. I lovforslaget § 103 b sjuende ledd er det gitt hjemmel for nærmere regulering av en eventuell klageordning. Det er ikke i lovforslaget lagt opp til at beslutningen om visitasjon eller undersøkelse trenger å være skriftlig.

Når det gjelder spørsmålet om visitasjon av mindreårige mv. vises det til avsnitt 5.3.6 nedenfor.

5.3.4 Særlig om undersøkelse av elektroniske enheter

5.3.4.1 Generelle vurderinger

I høringsnotatet foreslo departementet at den nye bestemmelsen om visitasjon ved asylregistrering også skulle gi hjemmel for undersøkelse av elektroniske enheter. Dette ble blant annet begrunnet med at elektroniske enheter i dag langt på vei har erstattet fysiske dokumenter. I praksis er det derfor svært viktig med en generell adgang til undersøkelse av mobiltelefoner og andre elektroniske enheter.

Departementet vil innledningsvis understreke at situasjonen for asylsøkere på sentrale måter skiller seg fra andre sammenhenger hvor slike undersøkelser er aktuelle. Dette gjelder særlig med hensyn til straffesaker, hvor myndighetene etablerer en sak om mulig straffefølgelse overfor en privatperson og hvor også selve saksetable-

ringen kan oppleves krenkende av den det gjelder. I asylsakene er det ikke slik at utlendingen oppsøkes av myndighetene og utsettes for bruk av maktmidler på grunn av mistanke om et straffbart forhold. Det er tale om en situasjon hvor utlendingen melder seg og ber om norske myndigheters beskyttelse. En asylsøknad innebærer at utlendingen ber om unntak fra vanlige regler om innreise og oppholdstillatelse, og hvis vedkommende får innvilget søknaden innebærer det i de fleste tilfeller i praksis en livslang rett til opphold i Norge for utlendingen selv og den nærmeste familien. I motsetning til hva som er utgangspunktet for en strafferettslig etterforskning, der det er statens ansvar å bevise at noen har begått en straffbar handling, er det i asylsakene asylsøkeren selv som tar initiativet og har hovedansvaret for å opplyse saken. Det ligger i asylsakenes natur at den som anfører å være flyktning og som søker om beskyttelse fra et fremmed lands myndigheter, må gi innsyn i svært private forhold og forhistorie, herunder familieforhold, politisk eller religiøs aktivitet, helseforhold av betydning osv. Utlendingen plikter å medvirke til å opplyse saken, jf. utlendingsloven § 93 fjerde ledd. Samtidig er saksbehandlingen, på grunn av de særlig alvorlige konsekvensene et uriktig avslagsvedtak kan få, innrettet slik at tvil om saksforhold og risiko skal komme utlendingen til gode, jf. f.eks. følgende fra særmerknaden til utlendingsloven § 28 i Ot.prp. nr. 75 (2006–2007):

«Staten har bevisbyrden for at det er trygt å returnere, og tvil skal komme søkeren til gode. Det må foretas en helhetlig bedømmelse av alle relevante faktiske forhold og anførsler. Risikerer søkeren å bli utsatt for forfølgelse ved retur hvis anførselene i saken legges til grunn, kreves det ikke sannsynlighetsovervekt for at søkerens forklaring er riktig. Anførselene må likevel fremstå som noenlunde sannsynlige. Hva gjelder selve risikoen, faregraden, for forfølgelse, kreves det ikke sannsynlighetsovervekt for at søkeren virkelig vil bli forfulgt. Det skal foreligge en velgrunnet frykt, hvilket forutsetter at faren for forfølgelse er reell».

I asylsaker er således staten i svært stor grad avhengig av søkerens egen forklaring for å behandle asylsøknaden og avgjøre om utlendingen har krav på oppholdstillatelse som flyktning eller på humanitært grunnlag, og muligheten til å kontrollere søkerens opplysninger vil ofte være begrensede. Samtidig er det et faktum at det i betydelig grad forekommer forsøk på å misbruke asylordningen. Befolkningens tillit til ordningen forutsetter at det så langt som mulig iverksettes tiltak for å sikre at det fattes riktige vedtak og mot-

virke at ordningen misbrukes. Dette taler med styrke for en vid adgang til gjennomgang av asylsøkeres elektroniske enheter, en av de få informasjonskildene som typisk vil være tilgjengelige.

Departementet anerkjenner at det er inngripende å gjennomgå elektroniske enheter og at det ideelt sett ville vært fordelaktig om man kunne foreta grundigere vurderinger for å skille ut saker hvor slik gjennomgang har en særskilt, individuell begrunnelse. Som påpekt i avsnitt 5.3.3 ovenfor, er imidlertid situasjonen den at politiet på det innledende stadium av asylregistreringen har svært begrenset mulighet til å bedømme om det er større eller mindre grunn til undersøkelse i den enkelte sak. Man kan ikke bedømme av søkerens fremtoning og helt overordnede opplysninger om vedkommende for eksempel oppgir riktig identitet eller reiserute, eller om vedkommende har en sannferdig forklaring om sitt beskyttelsesbehov. Det er først i det senere asylintervjuet, som foretas av UDI, at man går inn på et detaljnivå som gir grunnlag for å vurdere troverdigheten av opplysningene som gis. Samtidig er det nettopp i forberedelsen av asylintervjuet at opplysninger fra søkerens elektroniske enheter vil være sentrale, for eksempel for å identifisere viktige oppfølgingsspørsmål og oppklare inkonsistenser i søkerens forklaring. Å vente med gjennomgang av enhetene til etter asylintervjuet, er en langt dårligere løsning, særlig fordi man da mister muligheten til å konfrontere søkeren med funn fra gjennomgangen i intervjuet og fordi søkeren får mulighet til å slette eller manipulere relevant innhold i lys av spørsmålene som ble stilt i intervjuet. Departementet mener følgelig at det er viktig at gjennomgangen av elektroniske enheter kan skje i den innledende fasen før asylintervjuet.

Selv om det ikke er aktuelt med undersøkelse av mobiltelefoner i alle saker, mener derfor departementet det er nødvendig å tillate undersøkelse uten vilkår om at det foreligger mistanke om uriktige opplysninger e.l. Med de rettssikkerhetsgarantiene og unntaksmulighetene som skisseres nedenfor, blant annet at undersøkelse ikke skal finne sted om det er åpenbart unødvendig og at utlendingen kan kreve en individuell forholdsmessighetsvurdering, mener departementet at det foreslåtte regelverket er en nødvendig og forholdsmessig løsning.

Elektroniske enheter har i dag betydelig lagringskapasitet. Informasjonsmengden er så stor at det av ressursmessige hensyn ikke er praktisk med manuell gjennomgang av enhetene. Informasjonsmengden i enhetene må analyseres gjennom

bruk av teknisk utstyr og programvare. Dette innebærer at det må gis adgang til å lagre rådata fra enhetene i en kort periode, noe som i praksis skjer gjennom speiling av enhetene. En midlertidig lagring av speilede rådata vil også sikre at enheten kan leveres tilbake til søkeren innen rimelig tid.

Rettslig sett vil en speilkopiering og gjennomgang av kopien være å anse som en vedvarende undersøkelse etter ny § 103 b. Dersom politiet henter ut dokumenter fra speilkopien, behandles dette etter reglene i § 104 om beslag. Reglene følger dermed samme systematikk som forholdet mellom ransaking og beslag av data i straffeprosessen.

Departementet har merket seg at noen høringsinstanser har gitt uttrykk for sterk skepsis til den vide adgangen til undersøkelse av elektroniske enheter, mens andre høringsinstanser har uttalt at undersøkelse av elektroniske enheter er svært viktig for behandlingen av asylsøknader.

Departementet mener det er klart at innholdet i elektroniske enheter kan være viktig for å fastslå sentrale fakta i en asylsak. Elektroniske enheter kan inneholde opplysninger som styrker eller svekker utlendingens asylforklaring og opplysninger om blant annet tidligere oppholdssted og reiserute, for eksempel i form av bilder eller billetter. Videre har politiet i flere tilfeller funnet bilder av pass, nasjonale ID-kort og fødselsattester som utlendingen ikke har fremvist til norske myndigheter. Tilsvarende kan kontaktregister og logg mv. gi relevante opplysninger om navn, nasjonalitet og bosted for familie og nettverk. Noen ganger avdekkes også opplysninger om kontaktnettverk i Norge. Videre kan språket som benyttes i meldinger mv. være av interesse, siden det kan styrke eller svekke troverdigheten av opplysninger om nasjonalitet mv.

Det er også eksempler på at politiet har avdekket at søkeren har vært i Norge i en lengre periode, og at politiet ut fra dette finner frem til persons bosted. Gjennom husundersøkelser forekommer det så at politiet finner pass eller andre ID-dokumenter som søkerne ikke hadde med seg da de søkte om beskyttelse.

Når det gjelder enslige mindreårige kan elektroniske enheter blant annet inneholde informasjon som er relevante for å spore opp familie og for å avsløre smuglernettsverk og bakmenn for menneskehandel mv.

Politiet har også avdekket informasjon på elektroniske lagringsmedier som kan tilsi at søkeren utgjør en fare for rikets sikkerhet eller er knyttet til alvorlige straffbare forhold, slik at både eksklusjon fra utlendingsstatus og andre utlendingsretts-

lige og strafferettslige reaksjoner kan være aktuelle. Det føres i dag ingen statistikk, men politiet har i flere saker funnet opplysninger som tilsier at det kan være begått alvorlige straffbare forhold, slik som besittelse av overgrepsmateriale mot barn og krigsforbrytelser.

Eksemplene illustrerer at informasjon som er lagret i elektroniske enheter på ulike måter ikke bare kan være av vesentlig betydning for sakens opplysning, men enkelte ganger også kan være den eneste kilden til den aktuelle opplysningene.

Prinsipielt utgjør det ingen forskjell om en opplysning er elektronisk lagret eller nedfelt på et papir, og i utgangspunktet mener departementet det bør være adgang til en praksis med undersøkelser for å sikre en forsvarlig asylsaksbehandling.

Det som likevel er problematisk når det gjelder elektroniske enheter, er at de som hovedregel inneholder store mengder informasjon som verken er nødvendig eller relevant for behandlingen av asylsaken eller for politimessige formål. Ofte vil enhetene også inneholde personsensitivt materiale i form av blant annet bilder, privat kommunikasjon, søkerhistorikk og lokaliseringsdata (GPS). I tillegg kan det være tale om applikasjoner som gir tilgang til brukerkontoer for epost og sosiale medier mv. Det er derfor ingen tvil om at en generell adgang til undersøkelse av elektroniske enheter, kan innebære alvorlige inngrep i retten til privatliv og personvern.

Spørsmålet om å gi vid hjemmel for undersøkelser representerer dermed et dilemma, idet man må foreta en avveining mellom motstridende hensyn som alle er beskyttelsesverdige. I den ene vektskålen har man hensynet til å forhindre at opphold innvilges på uriktig grunnlag, at et eventuelt avslag kan iverksettes og at det avdekkes forhold som kan medføre eksklusjon fra flyktningsstatus m.m. I den andre vektskålen har man hensynet til privatlivets fred og personvernet. Dette er for så vidt ikke noe helt særegent for den type sakskompleks som her drøftes. I forbindelse med tvangsmidler og andre inngrep vil lovgiver ofte måtte foreta en avveining mellom motstridende hensyn. Som eksempel kan nevnes politiregisterloven § 1, hvor formålet med behandlingen av opplysninger er både effektiv kriminalitetsbekjempelse og beskyttelse av personvernet. Dersom disse hensynene ikke er forenlige fremgår det imidlertid klart av lovens forarbeider at personvernet må vike, se Ot.prp. nr. 108 (2008–2009) side 291. Den ulempe at politiet har tilgang til store mengder overskuddsinformasjon står man også over-

for når politiet foretar ulike former for kommunikasjonskontroll. Riktignok avgjøres disse sakene av domstolene i henhold til fastsatte kriterier, men også der utfordres personvernet av at politiet ofte får tilgang til store mengder personsensitive opplysninger som ikke er av betydning for straffesaken.

Utviklingen har gått i den retning at elektroniske enheter i større og større grad inneholder opplysninger som tidligere var nedfelt i dokumenter eller annet fysisk materiale. Det faktum at elektroniske enheter regelmessig vil inneholde mye overskuddsinformasjon, kan etter departementets oppfatning ikke føre til at man av hensyn til personvernet også stenger for den informasjon som er nødvendig og relevant for formål som er av sentral betydning for samfunnet. Personvernet skal imidlertid ivaretas selv om et annet hensyn nødvendiggjør inngrep. Et sentralt poeng vil derfor være at det fastsettes strenge rammer for hvordan overskuddsinformasjon skal behandles, for derved å sikre at de personvernmessige ulempene reduseres så langt det lar seg gjøre. Siden det i betydelig grad er tale om behandling av sensitive personopplysninger, følger det av personvernforordningen artikkel 9 g at det er nødvendig å «sikre egnede og særlige tiltak». Dette er forhold som kan reguleres i forskrift, blant annet regler om tilgangsbegrensning og rask sletting.

Som tidligere beskrevet opptrer politiet i asylregistreringen med grunnlag i personopplysningsloven og personvernforordningen. I forbindelse med forskriftsreguleringen vil det bli tatt sikte på å nedfelle de rutineene man har i dag for blant annet tilgangsbegrensning i politiet i forbindelse med gjennomgangen av mobiltelefonene, og formidling til UDI av bare de opplysningene som er av relevans for asylsaken. Det vil også bli fastsatt regler om så rask som mulig sletting av det speilkopierte råmaterialet. Se nærmere om dette i avsnitt 5.3.4.6 nedenfor. Departementet mener ellers at kravene som stilles etter personvernforordningen i denne sammenheng langt på vei vil være sammenfallende med hva som følger av de menneskerettslige kravene, jf. avsnitt 5.3.4.2 nedenfor, blant annet med hensyn til kravene i forordningens art. 6 nr. 3 og 4 om lovhjemmel, formålsforankring og forholdsmessighet. Departementet mener følgelig at lovforslaget, sammen med slik forskriftsregulering som beskrives i avsnitt 5.3.4.4 til 5.3.4.6 om prosessuelle garantier m.m., er forenlig med personvernforordningens krav.

5.3.4.2 Særlig om forholdet til Grunnloven og EMK

Når det skal vurderes om en adgang til rutinemessig undersøkelse av elektroniske enheter i asylsaker er i samsvar med retten til privatliv i Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8, er det avgjørende at tiltaket har en tydelig lovhjemmel og formålsforankring, og at det er «nødvendig i et demokratisk samfunn». I tilknytning til lovskravet er det viktig at det foreligger «a measure of legal protection against arbitrary interferences», og at lovhjemmelen regulerer med «sufficient clarity» hvilket skjønnsrom de utøvende myndighetene har og hvordan det skal utøves.

Kravet til nødvendighet forstås i praksis som et krav til at det aktuelle tiltaket skal være forholdsmessig. Ved den helhetlige vurderingen er det også sentralt å se hen til om det er særskilte rettssikkerhetsgarantier eller andre forhold som motvirker vilkårlighet.

Kravet til lovhjemmel og formålsforankring vil være ivaretatt gjennom forslaget til ny § 103 b. Når det gjelder nødvendighet og forholdsmessighet mener departementet at dette er grundig beskrevet i høringsnotatet og drøftelsene ovenfor. Det fremgår der at det er flere særtrekk ved situasjonen rundt asylregistreringen som taler for at tiltaket er nødvendig og forholdsmessig:

- Utlendingen har (i den store majoriteten av tilfeller) reist inn i Norge uten å fylle de alminnelige innreisevilkårene.
- I enkelte år har over 90 prosent manglet gyldige reisedokumenter, eller det er tvil om ektetheten av dokumentene, eventuelt tvil om hvorvidt utlendingen er rette innehaver.
- Erfaring viser at det er et betydelig antall asylsøkere som skjuler identitetsopplysninger eller gir uriktige opplysninger i asylforklaringen.
- Erfaring viser at det i forbindelse med den innledende asylsaksregistreringen er grunnlag for å pågripe og internere i en ikke uvesentlig andel av sakene. I flere saker er det også grunnlag for å bruke andre tvangsmidler, som meldeplikt, bestemt oppholdssted og undersøkelse av bopel/oppbevaringssted.

Det er også viktig at det er betryggende rammer for ordningen og innebygde rettssikkerhetsgarantier mv. som hindrer vilkårlighet. Det er viktig å merke seg at undersøkelsene det er tale om ikke vil finne sted i en situasjon hvor politiet oppsøker utlendingen, men i en situasjon hvor utlendingen melder seg for norske myndigheter og fremmer en søknad om asyl. Det er dessuten

helt ordinært i asylsaker at myndighetene gjennom behandlingen gis innsyn i utlendingens private forhold og forhistorie, herunder familieforhold, politisk eller religiøs aktivitet, helseforhold av betydning osv. Alt dette er forhold som utlendingen bes om å gi opplysninger om i asylprosessen, jf. også utlendingens opplysnings- og medvirkningsplikt etter utlendingsloven § 93 fjerde ledd.

Det er videre grunn til å understreke at det ofte vil være slik at utlendingen selv kan være interessert i at myndighetene gjennomgår mobiltelefonen mv. Svært mange flyktninger står i det dilemmaet at de ikke har noen skriftlig dokumentasjon for sin historie. I denne situasjonen vil søkeren selv kunne ha en sterk interesse i å fremlegge opplysninger, bilder og ulike data fra mobiltelefonen, som kan understøtte forklaringen deres om identitet, språk, hjemsted, reiserute, hendelser mv. Departementet antar derfor at mange av søkerne ikke vil oppleve det som uventet eller unødig inngripende at telefonen speilkopieres og gjennomgås.

Departementet er ikke kjent med noen avgjørelser fra EMD som drøfter EMK artikkel 8 i forbindelse med undersøkelse av mobiltelefoner i asylsakssammenheng. Som nærmere beskrevet i avsnitt 4.1.2 ovenfor, avsa EMD i 2018 en dom mot Russland vedrørende kopiering, gjennomgang og lagring av data fra en laptop (*Ivashchenko*). Dommen har noe begrenset overføringsverdi, etter som både saksforholdet og den russiske rettstilstanden skiller seg betydelig fra hva dette lovforslaget gjelder. For det første ble *Ivashchenko* stoppet for tollkontroll, ikke som asylsøker. For det andre hadde tiltakene som ble iverksatt ikke hjemmel i det russiske tollregelverket. Tollregelverket var ikke anvendelig på elektroniske data og åpnet ikke for tiltak med de sikkerhetsmessige («antiekstremistiske») formål kontrollen ble begrunnet med.

Dommen har likevel en viss relevans fordi den blant annet gjelder kopiering, analyse og lagring av elektroniske data.

I *Ivashchenko*-saken la EMD til grunn at det ikke var vurdert av myndighetene om det forelå en «reasonable suspicion» om «an offence» knyttet til antiekstremismereglene. Det avgjørende var imidlertid ikke dette, men at det ikke forelå en reell lovhjemmel for inngrepene som ble foretatt, langt mindre en lovhjemmel som ivaretok EMKs krav til forutsigbarhet og vern mot vilkårlige inngrep. Dette skiller seg markant fra reglene som nå foreslås i denne lovproposisjonen. Lovforslaget vil gi en klar hjemmel for inngrepet og en tydelig pre-

sisering av formålet. Det vises også til det som er sagt over om nødvendigheten og forholdsmessigheten av tiltaket, og til det som fremgår i avsnitt 5.3.4.6 nedenfor om hva som planlegges forskriftsregulert.

For å sikre at adgangen til undersøkelse av elektroniske enheter er i samsvar med kravet til nødvendighet og forholdsmessighet etter EMK artikkel 8, fastsetter den foreslåtte lovbestemmelsen at den enkelte søker skal kunne motsette seg gjennomsyn og at det i så fall må vurderes om vedkommende kan anføre særskilte grunner til at undersøkelse vil være uforholdsmessig, og derfor ikke skal gjennomføres, se lovforslaget § 103 b annet ledd bokstav a. I tilfeller hvor utlendingen motsetter seg undersøkelse bør ordningen være at spørsmålet må avgjøres av politijurist («politimesteren eller den politimesteren gir fullmakt» i lovens terminologi, jf. utlendingsloven § 75), som avgjør om det er særskilte forhold i den konkrete saken som tilsier at tiltaket er uforholdsmessig, se lovforslaget § 103 b fjerde ledd annet punktum. Siden lovgiver har tatt stilling til at det er adgang til undersøkelser uten særskilt mistankegrunnlag eller annen individuell begrunnelse, må det kunne pekes på noe særskilt for at undersøkelse skal anses uforholdsmessig. Et typisk tilfelle vil kunne være at den elektroniske enheten gir tilgang på informasjon eller opplysninger som kan sette andre personer i fare eller medføre alvorlig skade, f.eks. bilder eller tekster som avdekker identiteten eller oppholdsstedet til sentrale opposisjonelle, eller at den inneholder f.eks. taushetsbelagt journalist- eller advokatinformasjon m.m. Tilsvarende kan det være behov for å vurdere unntak for f.eks. privat materiale av intim karakter o.l. Det må i så fall vurderes om det er mulig med kompenserende tiltak som gir trygghet for at man ikke går inn på de filene som det eventuelt er behov for å holde utenfor.

5.3.4.3 Særskilt om informasjon som ligger i en «skytjeneste» o.l.

Et særskilt spørsmål er hvilken tilgang politiet eventuelt skal ha til informasjon som ikke er lagret på selve enheten, men i en «skytjeneste» hos tjenesteleverandøren. Dette vil f.eks. gjelde e-post, Facebook, Twitter osv. I noen tilfeller er det åpen tilgang til det aktuelle materialet via enheten, i andre tilfeller trengs en kode eller biometri. Hvorvidt det er det ene eller det andre som er tilfellet, vil ofte bero på mer eller mindre tilfeldige valg hos eieren av enheten.

Som nevnt ovenfor, kan adgangen til avgjørende opplysninger i asylsaken ikke være avhengig av hvorvidt opplysningene er nedfelt på papir eller i elektroniske enheter. De samme hensyn gjør seg gjeldende når det gjelder spørsmålet om opplysningene er lagret i eller utenfor den elektroniske enheten. Departementet mener derfor at adgangen til å benytte applikasjoner som kan gi tilgang til ytterligere materiale, bør være den samme som ved undersøkelse av informasjon som er lagret på selve enheten. Det foreslås følgende at adgangen til undersøkelse av gjenstander skal omfatte undersøkelse av elektroniske enheter og «brukerkontoer på nettverksbaserte kommunikasjons- og lagringstjenester som enheten gir tilgang til», se lovforslaget § 103 b annet ledd første punktum. Se nærmere i avsnitt 3.2 om grensen mellom undersøkelse og infiltrasjon.

5.3.4.4 Føring av rapport og hjemmel for bruk av makt

Som tidligere beskrevet utarbeider politiet i dag en rapport i forbindelse med undersøkelse av elektroniske enheter. I rapporten presenteres den informasjon som er av betydning for asylsaken, både for selve sakens avgjørelse og for spørsmålet om hvorvidt det er grunnlag for bruk av tvangsmidler mv. Det er nærliggende at det gis regler om føring av rapport i forskrift og at det i den forbindelse også vurderes hva som bør rapportføres når det gjelder prosessen og søkerens reaksjoner osv.

Som det fremgår i lovforslaget § 103 b fjerde ledd annet punktum og § 104 a første ledd, foreslås det at gjenstander, herunder elektroniske enheter etter nærmere regler skal kunne undersøkes og beslaglegges selv om asylsøkeren motsetter seg undersøkelse. Når det gjelder elektroniske enheter kan det i tillegg være utfordringer knyttet til at enheten kan være låst med en kode eller må åpnes med biometrisk autentisering. Etter straffeprosessloven § 199 a kan politiet i slike tilfeller pålegge vedkommende å bidra til å åpne enheten. Dersom vedkommende nekter å følge pålegget, kan det etter bestemmelsens annet ledd brukes tvang. Denne bestemmelsen er det henvist til i dagens § 103 femte ledd om undersøkelse ved konkrete holdepunkter om uriktig identitet mv., og det foreslås en tilsvarende regel i § 103 b fjerde ledd tredje punktum om undersøkelse av elektroniske enheter ved asylregistreringer.

5.3.4.5 Klageadgang

I *Ivashchenko* var det mulighet for etterfølgende prøving av beslutningen om undersøkelse, og EMD kommenterte blant annet følgende:

«[T]he existence of sufficient procedural safeguards may be particularly pertinent, having regard to, to some extent at least and among other factors, the nature and extent of the interference in question (see P.G. and J.H. v. the United Kingdom, no. 44787/98, § 46, ECHR 2001 IX). In various contexts of Article 8 of the Convention, the Court has emphasised that measures affecting human rights must be subject to some form of adversarial proceedings before an independent body competent to review in a timely fashion the reasons for the decision and the relevant evidence».

I *Ivashchenko* var det tale om *domstolsprøving* i anneninstans. Det foreliggende lovforslaget legger bare opp til *administrativ* klagebehandling (se nærmere nedenfor). Ivaschenko-dommen kan ikke leses slik at domstolsprøving i seg selv er et ufravikelig krav, hverken før eller etter inngrepet.

Det er to vesentlige forhold som etter departementets mening tilsier at det er tilstrekkelig med administrativ prøving og ikke er nødvendig med rett til domstolskontroll:

For det første er situasjonen ved asylregistrering at utlendingen henvender seg til norske myndigheter for å søke beskyttelse. Forslaget gjelder dermed en avgrenset gruppe av personer som selv henvender seg til myndighetene for internasjonal beskyttelse og unntak fra de ordinære vilkår for innreise og opphold.

For det annet legger lovforslaget i utgangspunktet opp til at lovgiver tar stilling til at undersøkelse av elektroniske lagringsenheter ved registreringen i realiteten skal kunne skje. Når hovedregelen er at undersøkelsen ikke krever konkrete vurderinger av ytterligere vilkår, er det heller ikke like nærliggende med domstolsprøving.

Etter departementets vurdering er det derfor tilstrekkelig med en ordning hvor politijuristens avgjørelse om å foreta undersøkelse, kan påklages administrativt til Politidirektoratet. Nærmere regler om klageordningen og om muligheten for oppsettende virkning mv., bør fastsettes i forskrift.

5.3.4.6 Andre prosessuelle spørsmål

I lovforslaget legges det opp til at nærmere regulering av f.eks. praktisk fremgangsmåte for speil-

kopiering og gjennomgang, lagringstid o.l. skal skje i forskrift, se § 103 b sjette ledd og drøftingene ovenfor. Blant annet i lys av teknologiske spørsmål og utviklingen i regelverk og praksis på det straffeprosessuelle området, er det hensiktsmessig å legge til rette for en regelverksutvikling i tiden som kommer.

Departementet vil imidlertid fremheve noen viktige rammer for ordningen det legges opp til, og som det er nærliggende å nedfelle i forskrift. Et sentralt element er at det skal være politiet, som ikke har vedtaksmyndighet i asylsaken, som gjennomgår det speilkopierte materialet og at råmaterialet ikke overleveres til Utlendingsdirektoratet. Politiet skal utarbeide en rapport i tråd med fastsatte regler og rutiner, som så leveres til Utlendingsdirektoratet. Dette sikrer at færrest mulig får tilgang til det fulle materialet, og at det er et tydelig organisatorisk og faktisk skille mellom hvem som gjennomgår materialet, og hvem som skal avgjøre asylsaken. Departementet tar sikte på å forskriftsfeste blant annet hva slags opplysninger som skal regnes som relevante og nødvendige for UDIs oppgaveutførelse, og som derfor skal inngå i rapporten. Regelverket bør gi tydelig veiledning, samtidig som det må vurderes individuelt hvilken informasjon som skal formidles til UDI. Det kan også være aktuelt å fastsette at vurderingene knyttet til hvilke opplysninger som formidles, med hvilken begrunnelse og for hvilket formål, bør nedtegnes. Det samme gjelder en særskilt regulering knyttet til datamateriale som kan inneholde advokatkorrespondanse e.l., se omtale i avsnitt 5.3.4.2 ovenfor.

Departementet vil også forskriftsregulere en adgang for UDI til å be om supplerende opplysninger i en tidsbegrenset periode, før råmaterialet slettes. En slik bestilling må være konkret og fundert på søkerens asylansørsler og asylforklaring. Direktoratet vil på dette tidspunkt, i lys av asylintervju og den rapporten de har mottatt fra politiet, ha grunnlag for f.eks. å etterspørre mer detaljerte opplysninger om utlendingens oppholdssted og aktiviteter i spesifiserte tidsrom, som da kan bekrefte eller avkrefte søkerens egne opplysninger om dette tidsrommet. Departementet vil videre forskriftsregulere når råmaterialet skal slettes, når selve enheten skal leveres tilbake (som normalt bør være umiddelbart etter speilkopiering) og vurdere i hvilken grad det er behov for særskilte regler om tilgangsbegrensninger o.l., utover hva som følger av eksisterende regelverk. Det kan være behov for mer detaljert forskriftsregulering i forbindelse med sekundærbruk av opplysninger for politiformål, se avsnitt

5.3.4.9 nedenfor, herunder eventuelle varslingsmekanismer for saker hvor PST eller Kripos bør involveres.

5.3.4.7 *Asylsøker som har hatt oppholdstillatelse på annet grunnlag*

I høringsnotatet foreslo departementet unntak fra adgangen til rutinemessig undersøkelse av elektroniske lagringsenheter overfor en utlending som søker beskyttelse, men som allerede har fått oppholdstillatelse på annet grunnlag av norske myndigheter. Dette unntaket bør etter departementets vurdering fastholdes, se lovforslaget § 103 b annet ledd bokstav b. Dersom utlendingen tidligere er kontrollert i forbindelse med at vedkommende er gitt oppholdstillatelse på annet grunnlag, vil det ikke uten videre være et forholdsmessig inngrep i privatlivet å kontrollere elektroniske lagringsenheter ved en søknad om beskyttelse, med mindre det foreligger slike konkrete holdepunkter for ID-juks som angitt i utlendingsloven § 103 første ledd.

5.3.4.8 *Asylsøkere som omfattes av en ordning med kollektiv beskyttelse*

Etter utlendingsloven § 34 kan Kongen i statsråd beslutte at grupper av utlendinger skal gis kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon. Dette innebærer at utlendinger som omfattes av massefluktsituasjonen gis en midlertidig oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34 uten individuell behandling av asylsøknaden. I slike tilfeller vil formålene med undersøkelse av elektroniske enheter i begrenset grad gjøre seg gjeldende, samtidig som et høyt antall undersøkelser vil være svært ressurskrevende. Når det i utgangspunktet ikke skal foretas en individuell behandling av asylsøknaden, bør det bare unntaksvis være aktuelt å undersøke f.eks. utlendingens reiserute eller «andre opplysninger av betydning for søknaden». Særlig overfor søkere som med pålitelige dokumenter e.l. kan sannsynliggjøre sin identitet og nasjonalitet, og med det at de er omfattet av en ordning med kollektiv beskyttelse, vil undersøkelse av elektroniske enheter ut fra situasjonen kunne anses åpenbart unødvendig og uforholdsmessig.

5.3.4.9 *Sekundærbruk av opplysninger*

I henhold til utlendingsloven § 84 a kan utlendingsmyndighetene uten hinder av taushetsplikt utlevere personopplysninger til politiet som politi-

organ, når dette er nødvendig til forebygging og etterforskning av brudd på utlendingsloven, grenseloven kapittel 3 eller andre lovbrudd som kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder. Som nevnt under beskrivelsen av gjeldende rett, oppstiller personvernforordningen art. 6 nr. 4 særskilte krav til sekundærbruk av personopplysninger, dvs. bruk for andre formål enn opplysningene ble innhentet for. Bakgrunnen er at sekundærbruk i utgangspunktet er i strid med prinsippet om formålsbegrensning, jf. art. 5 nr. 1 bokstav b. Det er klart at etterforskning og straffeforfølgning er blant de hensynene som kan legitimere sekundærbruk, jf. referansen i art. 6 nr. 4 til art. 23 nr. 1, forutsatt at det bygger på nasjonal rett «som utgjør et nødvendig og forholdsmessig tiltak i et demokratisk samfunn».

Det oppstår særskilte spørsmål når det gjelder eventuell sekundærbruk av opplysninger som er innhentet ved gjennomgang av elektroniske lagringsenheter. Dette har sammenheng med at elektroniske enheter ofte vil inneholde store mengder data og overskuddsinformasjon, knyttet blant annet til den enkeltes privatliv. Det vil være et uforholdsmessig inngrep dersom alt det finnes spor av på slike enheter og som ev. kan knyttes til straffbare handlinger med en strafferamme på seks måneders fengsel eller mer, skal kunne benyttes i etterforskningssammenheng.

Utfordringen er å finne en balanse mellom hvilke opplysninger om straffbare forhold som bør kunne initiere videre etterforskning, og hvilke opplysninger politiet skal måtte se bort fra.

Samtidig bør det ikke gjelde de samme strenge grenser som når det er spørsmål om strafferettslig forfølgning med grunnlag i overskuddsinformasjon fra kommunikasjonskontroll i det strafferettslige sporet mv. Departementet mener det er relevant for vurderingen at gjennomgangen skjer som følge av at utlendingen er kommet til Norge for å søke beskyttelse og opphold, og normalt vil ha svært kort oppholdstid her. Det er også nær sammenheng mellom straffesporet og utlendingssporet, for eksempel når det gjelder spørsmål om eksklusjon eller utvisning som følge av straffbare handlinger. Det må likevel trekkes opp grenser for hvilke opplysninger som kan benyttes for andre formål enn de utlendingsrettslige.

På den ene side må det være opplagt at politiet ikke skal være nødt til å se bort fra bilder av f.eks. våpen til mulig straffbart bruk eller utstyr som brukes til forfalskning av pass og legitimasjonsdokumenter. På den annen side bør det ikke være slik at materiale som kan gi mistanke om mindre

tyveri, brudd på vegtrafikkloven e.l., skal kunne brukes til videre strafferettslig etterforskning.

Etter departementets mening vil det gi en rimelig balanse om grensen settes ved straffbare handlinger som kan føre til utvisning av en utlending med permanent oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 68, dvs. straffbare handlinger med strafferamme på fengsel i to år eller mer. I tillegg er det rimelig at det skal kunne føre til etterforskning i straffesakssporet dersom det fremkommer opplysninger om ulovlig opphold, jf. utlendingsloven § 108 annet ledd, jf. § 55 annet ledd. Dette er straffbare forhold som har særlig nærhet til formålet med kontrollen.

Politiet må også kunne behandle opplysninger som tilsier at utlendingen utgjør en trussel mot offentlig orden eller sikkerhet, for eksempel som ledd i politimessig oppfølging av vedkommende i det politidistrikt hvor vedkommende skal plasseres, eller gjennom kontakt med Politiets sikkerhetstjeneste om videre oppfølging.

Det vises for øvrig til at tilsvarende retningslinjer som er fastsatt av Riksadvokaten for å hindre at taushetsbelagte opplysninger som er underlagt beslagsforbud i etterforskningssammenheng skal tilflytte etterforskningen, se direktiv RA-2020-2219-2, bør gjøres gjeldende i tilfeller hvor det blir spørsmål om å bruke opplysninger fra oppholdssaken i forbindelse med strafferettslig etterforskning.

Siden det speilkopierte overskuddsmaterialet fra elektroniske enheter skal slettes så raskt som mulig etter at det er kontrollert (se avsnitt 5.3.4.1), oppstår spørsmålet om sekundærbruk av overskuddsmateriale kun i tilknytning til forhold som avdekkes i utlendingskontrollen.

5.3.5 Undersøkelse av person

Som beskrevet i avsnitt 3.2 om gjeldende rett, har politiet i dag en hjemmel i utlendingsloven § 103 første ledd til å foreta undersøkelse av utlendingens person, bolig, rom eller annet oppbevaringssted, dersom det er konkrete holdepunkter for blant annet å anta at vedkommende ikke samarbeider om å klarlegge sin identitet, eller skjuler eller tilbakeholder opplysninger av vesentlig betydning for en sak om oppholdstillatelse. En slik rett til «undersøkelse av utlendingens person» går lenger enn visitasjon, ved at den i særskilte tilfeller tillater både avkledning og kroppsbesiktigelse av utlendingen. Som påpekt i avsnitt 3.2 er det lite praktisk at det finnes grunn til slik undersøkelse i forbindelse med asylregistreringen, men det må tas høyde for særskilte tilfeller hvor det er konkret mistanke om at utlendingen for eksempel

har SIM-kort eller dokumenter tapet til kroppen. Etter § 103 tredje ledd må beslutning om undersøkelse i utgangspunktet treffes av retten, med mindre utlendingen selv gir skriftlig samtykke. Ved fare for opphold kan beslutningen treffes av jurist i politiet.

Mens beslutning om personundersøkelse i dag enten krever utlendingens skriftlige samtykke eller beslutning fra av retten (hvis utlendingen krever det), ble det etter mønster fra tollovgivningen foreslått i høringsnotatet at beslutning skulle kunne treffes av polititjenestemann på stedet, dvs. at det ikke skulle være behov for samtykke fra utlendingen eller beslutning fra retten. Når denne ordningen anses tilstrekkelig i forbindelse med tollundersøkelser, bør den også være tilstrekkelig og hensiktsmessig for registreringen i asylsaker.

Departementet viser til at undersøkelse i forbindelse med asylregistreringen er knyttet til en bestemt situasjon hvor utlendingen har oppsøkt myndighetene for å søke om beskyttelse. Det er derfor ikke en risiko for vilkårlig undersøkelse av utlendinger generelt. Gjennom etablering av Nasjonalt ankomstsenter, vil normalt også spørsmålet om personundersøkelse oppstå i etterkant av en gjennomført visitasjon, noe som bringer det hele inn i rammer som i seg selv begrenser risikoen for vilkårlighet. Undersøkelsene vil foretas gjennom etablerte rutiner og av tjenestepersoner som daglig håndterer oppgavene knyttet til asylregistrering. Det fremstår derfor unødvendig og uhensiktsmessig dersom adgangen til personundersøkelse i de helt særskilte situasjonene hvor det kan bli aktuelt som følge av konkret mistanke, skal måtte klareres med jurist i politiet dersom utlendingen samtykker til undersøkelsen, eller skal måtte forelegges domstolen dersom utlendingen ikke samtykker.

Departementet viser til at tollforskriften § 13-1-1 annet, femte og sjette ledd fastsetter følgende:

(2) Ved mistanke om ulovlig vareførsel kan tollmyndighetene iverksette inngripende undersøkelse på person. Dette kan omfatte fullstendig avkledning og besiktigelse av kroppen, men kan ikke omfatte fysisk kontroll av kroppens hulrom andre steder enn i hodet. Slik inngripende undersøkelse foretas på avskjermet sted av tollpersonale av samme kjønn som den kontrollerte. Tollmyndighetene kan kreve at den som kontrolleres beveger seg, slik at det kan undersøkes om fremmedlegemer er festet til kroppen.

[...]

(5) Kontrollen skal foretas så skånsomt og hensynsfullt som mulig og på en minst mulig krenkende måte. Personer som forsøker å unndra seg kontroll, kan holdes tilbake med makt.

(6) Dersom den kontrollerte ved en inngripende undersøkelse etter annet ledd, på stedet eller innen en uke etterpå, krever at mistanken begrunnes, skal tollmyndighetene innen en uke deretter gi en skriftlig, kortfattet begrunnelse for denne undersøkelsen. I begrunnelsen skal nevnes de faktiske forhold som ligger til grunn for mistanken. I tillegg bør nevnes de hovedhensyn som har vært avgjørende for vurderingen. Tollmyndighetene plikter ikke å opplyse om kilder eller kontrollmetodikk som av tollfaglige grunner bør behandles fortrolig overfor den kontrollerte eller allmennheten. Fremsett klage eller krav om begrunnelse har ikke oppsettende virkning på undersøkelsen.

Departementet mener at følgende forslag til bestemmelse i ny § 103 b tredje og fjerde ledd vil gi en balansert regulering når det gjelder personundersøkelse av voksne i forbindelse med asylregistreringen:

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. [...]

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. [...]

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.

Departementet understreker for øvrig at det følger av utlendingsloven § 99 at undersøkelse av utlendingens person bare kan foretas når det er tilstrekkelig grunn til det, og det etter sakens art og forholdene ellers ikke vil være et uforholdsmessig inngrep.

Det følger av forslaget til fjerde ledd at undersøkelse kan gjennomføres ved bruk av makt, dersom utlendingen motsetter seg undersøkelsen. Beslutning om maktbruk skal i tilfelle besluttes av politimesteren eller den politimesteren gir fullmakt (dvs. jurist i politiet).

På samme måte som i tollavgivningen er det nødvendig å fastsette at en klage eller et krav om begrunnelse for undersøkelsen, ikke vil ha oppsettende virkning, jf. forslaget til femte ledd.

Departementet mener endringsforslaget ligger innenfor handlingsrommet etter Grunnloven § 102 og retten til respekt for privatliv etter blant annet EMK artikkel 8. I tillegg til det som er beskrevet i avsnittet over, vises det i denne sammenheng til helheten i forslaget:

- Det sikres en klar og tydelig lovhjemmel.
- Formålet med undersøkelsene er tydelig fastsatt i lovbestemmelsen.
- Behovet for kontroll ved asylregistreringen er tydelig beskrevet tidligere i proposisjonen, og sett i sammenheng med kravet til konkret mistankegrunnlag, vil nødvendighetskravet etter Grunnloven og EMK art. 8 være oppfylt.
- Det presiseres i lovforslaget at undersøkelse skal foretas så skånsomt som mulig, og den foreslåtte bestemmelsen har også andre elementer som skal redusere muligheten for at noen opplever undersøkelsen som krenkende.
- Det gis mulighet til å kreve en skriftlig begrunnelse for undersøkelsen.
- Det gis mulighet til å fremme klage i etterkant av undersøkelsen, slik at det kan konstateres dersom undersøkelsen ble foretatt på sviktende grunnlag.

5.3.6 Særlig om mindreårige

Utlendingslovens bestemmelser om tvangsmidler gjelder alle utlendinger, med mindre annet er fastsatt. Dette omfatter også utlendinger som er mindreårige. Bestemmelsene må imidlertid tolkes i lys av våre menneskerettslige forpliktelser, herunder at hensynet til barnets beste skal være et

grunnleggende hensyn ved handlinger og avgjørelser som berører barn.

Selv om det må vises ekstra varsomhet med kontrolltiltak overfor denne gruppen, mener departementet at det som utgangspunkt bør være adgang til rutinemessig å visitere mindreårige (dvs. visitasjon som drøftet i avsnitt 5.3.1–5.3.3, ikke de mer inngripende personundersøkelsene drøftet i avsnitt 5.3.5), samt at det bør være adgang til å undersøke også deres gjenstander, herunder elektroniske enheter.

Dersom det ikke gjelder en slik adgang, vil det for ledsagende voksne bli for enkelt å skjule viktig informasjon. Det vises til at det heller ikke på flyplasser eller ved tollkontroller gjøres unntak for mindreårige. Det sentrale er derfor å sikre rutiner for en skånsom og barnesensitiv prosedyre. Det understrekes for øvrig at selv om også barn i praksis blir visitert ved registrering på Nasjonalt ankomstsenter, blir det i praksis svært sjelden foretatt personundersøkelse eller gjennomgang av barns mobiltelefoner.

Adgangen til visitasjon og undersøkelse er viktigere når det gjelder utlendinger som anfører at de er enslige mindreårige enn når det gjelder medfølgende mindreårige. I slike saker er det viktig med en tidligst mulig kontroll av om utlendingen har dokumenter eller gjenstander som kan bekrefte eller avkrefte opplysningene om alder, kontaktinformasjon som viser kontakt med familie og nettverk, opplysninger som viser at vedkommende kan være utsatt for menneskehandel osv.

Departementet er imidlertid enig med de høringsinstansene som har gitt uttrykk for at mer inngående *undersøkelse* av barns person bare skal kunne foretas dersom det er strengt nødvendig, og foreslår at dette sies uttrykkelig i forslaget til § 103 b fjerde ledd tredje punktum.

Departementet vil også vurdere om det er behov for ytterligere særregler når det gjelder visitasjon og undersøkelse av mindreårige i det videre forskriftsarbeidet.

5.3.7 Andre forslag

Etter gjeldende rett er det ikke noen tydelig hjemmel for undersøkelser etter § 103 første ledd bokstav a i saker hvor utlendingen aldri har søkt om oppholdstillatelse, selv om det er konkrete holdepunkter for å anta at vedkommende gir uriktige opplysninger. Bestemmelsen fastsetter etter sin ordlyd bare rett til undersøkelse dersom det gjelder «en sak om oppholdstillatelse».

Dermed oppstår det spørsmål om adgangen til å foreta undersøkelse dersom politiet for eksempel påtreffer en utlending som aldri har søkt noen tilatelse, men som det er aktuelt å bortvise eller utvise.

Departementet mener det er klart at vilkåret «sak om oppholdstillatelse» også her bør endres til «sak etter loven», slik at også andre situasjoner enn søknadssituasjonene omfattes.

6 Beslag

6.1 Høringsnotatet

I den gjeldende beslagsbestemmelsen i utlendingsloven § 104 oppstilles tre mulige grunnlag for beslag som kan oppsummeres som følger:

- Det foreligger tvil om utlendingens identitet.
- Det er konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen skjuler eller tilbakeholder opplysninger om sin identitet.
- Det er tvil om tidligere oppholdssted, når dette har betydning for retten til opphold i riket.

Som følge av at departementet i høringen foreslo å utvide hvilke hensyn som skulle kunne gi lovlig grunnlag for visitasjon og undersøkelse ved asylregistreringen, foreslo departementet også å utvide hvilke hensyn som skal kunne begrunne beslag ved asylregistreringen. Utkastet til nytt § 104 annet ledd første punktum hadde følgende ordlyd:

«Dersom det i forbindelse med visitasjon eller undersøkelse oppdages identitetsdokumenter eller andre gjenstander som det er nødvendig å ta beslag i av hensyn til å avdekke identitet, reiserute eller andre opplysninger av betydning for søknadsvurderingen, eller for å vurdere om søkeren utgjør en sikkerhetstrussel, kan slikt beslag besluttes.»

Departementets lovforslag fastsatte også at det ved beslag i mobiltelefoner eller andre elektroniske lagringsenheter, skal kunne vurderes om det i stedet for å opprettholde beslaget, kan tas kopi av innholdet. Det ble videre fastsatt at det ved kopiering av elektronisk informasjon skal benyttes teknikker og programvare som sikrer dataenes konfidensialitet og integritet. Når det er tatt kopi av informasjonen skal mobiltelefonen eller den elektroniske lagringsenheten tilbakeleveres så snart det ikke lenger er behov for den.

For øvrig understreket departementet i høringen at politiet må utforme tydelige interne retningslinjer for behandlingen av opplysninger fra elektroniske enheter som beslaglegges eller kopieres.

6.2 Høringsinstansenes syn

Politiets sikkerhetstjeneste mener det er viktig at man har hjemmel til å ta beslag som fullt ut korresponderer med adgangen til å foreta visitasjon eller undersøkelse. De støtter derfor forslaget og har ellers ingen merknader til at enheten bør vurderes tilbakelevert dersom det er tilstrekkelig å ta kopi av det relevante innholdet.

Politidirektoratet støtter forslaget og viser til følgende bemerkninger fra *Politiets utlendingsenhet (PU)*:

«[...] PU foreslår derfor at det i § 104 annet ledd i stedet for å vise til andre opplysninger av betydning for «søknadsvurderingen», endres til «utlendingens sak», som er en videre formulering.

PU foreslår videre en tilføyelse i lovens § 104 første ledd slik at adgangen til å ta beslag også omfatter materiale av vesentlig betydning for en sak om oppholdstillatelse. Dette vil korrespondere bedre med utlendingsloven § 103 første ledd bokstav a siste punktum («skjuler eller tilbakeholder opplysninger av vesentlig betydning for en sak om oppholdstillatelse»). Slik bestemmelsen nå er utformet fremstår adgangen til å foreta undersøkelse, som videre enn adgangen til å ta beslag, noe PU mener er uheldig.»

Kripas støtter også forslaget om utvidet adgang til beslag:

«Kripas vil, basert på egen erfaring, understreke viktigheten av at det tas beslag i (eventuelt ved speilkopi) innhold på mobiltelefoner eller andre lagringsenheter der funn kan avdekke alvorlige forbrytelser. Typisk vil innhold kunne slettes og tjenestekontoer avsluttes etter registrering og utlevering av telefon. Beslag vil samtidig hindre bevisforringelse.

Det er i den forbindelse positivt at departementet foreslår å lovfeste betydningen av en kvalitativt god sikring av elektronisk informasjon, jf forslag til ny utlendingslov § 104, 3.

ledd om bruk av teknikker og programvare som sikrer dataenes konfidensialitet og integritet. Samtidig vil Kripos bemerke viktigheten av at politiet nå sørger for en enhetlig tilnærming til disse prosessene uavhengig av om inngangen til informasjonen er en forvaltningssak eller en straffesak. Standarden for sikring bør være den samme, og de løsninger som utvikles og metoder som benyttes bør være gjennomgående for hele etaten. Som kompetansesenter for elektronisk sporsikring er det etter vår vurdering naturlig at Kripos bidrar for å sikre en slik praksis.»

Datatilsynet støtter forslaget om plikt til å vurdere kopi av innholdet i stedet for å opprettholde beslag av mobiltelefon mv. Tilsynet mener det bør klargjøres hvor langt begrepet «innholdet» rekker. Kopi av innhold på en Facebook-profil vil for eksempel ikke befinne seg på telefonen, men på en server.

Barneombudet er kritiske til forslaget:

«Forslaget inneber etter det vi forstår ei sterkt utvida heimel til å kopiere alt innhold på mobiltelefonen til nesten alle asylsøkjere og oppbevare det i inntil 4 måneder. Dette er eit stort inngrep i privatlivet som etter vårt skjønn må ha strengare og meir spesifikke vilkår enn dei departementet foreslår. Særleg er det generelle vilkåret «andre opplysninger som er av betydning for søknadsvurderingen» problematisk.»

Flere organisasjoner er også kritiske til forslaget. *Advokatforeningen* mener politiet ikke bør gis adgang til å beslaglegge elektroniske lagringsmedier utover det straffeprosessloven gir hjemmel for. Et lengre utdrag av deres uttalelser er gjengitt i avsnitt 5.2.

Rettspolitisk forening og *NOAS* støtter heller ikke forslaget. *NOAS* bemerker følgende:

«Bestemmelsen åpner for beslag hvor det er «nødvendig for å kunne gjennomføre undersøkelse av enheten». Dette må ses i sammenheng med generell adgang til undersøkelse av mobile lagringsenheter etter utlendingsforskrift ny § 18-11a, jf. avsnitt 2 ovenfor. I praksis innebærer forslaget at potensielt alle mobile lagringsenheter vil kunne tas i beslag (eller kopieres), dersom enheten ikke lar seg undersøke på stedet.

Det vises til at ordlyden i den nye § 18-11a er så bred og vag at bestemmelsen vanskelig

kan anses å være i samsvar med nødvendighets- og forholdsmessighetskravet i EMK artikkel 8. Beslag av mobile lagringsenheter etter utlendingsloven § 104 nytt annet ledd kan således også komme i strid med EMK artikkel 8. Det kan potensielt også komme i strid med EMK protokoll nr. 1 artikkel 1.»

6.3 Departementets vurderinger

Adgangen til beslag

Som det fremgår i avsnittet ovenfor, har *Politiets utlendingsenhet* og *Politidirektoratet* uttalt at det bør foretas en tilføyelse i den alminnelige beslagsbestemmelsen i lovens § 104 første ledd slik at adgangen til å ta beslag også omfatter materiale «av vesentlig betydning for en sak om oppholdstiltalelse». Dette vil korrespondere bedre med § 103 første ledd bokstav a siste alternativ. Bestemmelsen i § 104 åpner i dag for beslag dersom «det foreligger tvil om utlendingens identitet, eller det er konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen skjuler eller tilbakeholder opplysninger om sin identitet», med en tilføyelse om at beslag også kan foretas «ved tvil om tidligere oppholdssted, når dette har betydning for retten til opphold i riket». *Politidirektoratet* viser til at det er uheldig at slik bestemmelsen nå er utformet, fremstår adgangen til å foreta undersøkelse som videre enn adgangen til å ta beslag. Misforholdet mellom gjeldende §§ 103 og 104 er også påpekt av *Politiets sikkerhetstjeneste (PST)*.

Departementet kan ikke se noen prinsipielle grunner til at vilkårene for *beslag* på utlendingsrettslig grunnlag bør være strengere enn adgangen til *undersøkelse*.

Departementet foreslår derfor å utvide beslagsadgangen etter den alminnelige beslagsbestemmelsen i § 104 ved at vilkåret «opplysninger om sin identitet» endres til «opplysninger av vesentlig betydning for en sak etter loven». Den nye formuleringen dekker opplysninger om identitet, men favner noe videre og svarer dermed bedre til undersøkelsesadgangen etter § 103, både slik den lyder i dag og slik den nå er foreslått formulert i proposisjonen her.

De foreslåtte endringene tilsier for øvrig at § 104 første ledd bør omredigeres for å bedre lesbarheten.

Departementet foreslår videre at det bør etableres en egen § 104 a om beslag i forbindelse med asylregistreringen, hvor formålsangivelsen korresponderer med forslaget til ny § 103 b. Det bør med andre ord gis adgang til beslag ut fra

samme hensyn som gir grunnlag for visitasjon og undersøkelse etter ny § 103 b, og beslagsadgangen bør ikke gjøres avhengig av at det «er tvil om utlendingens identitet, eller [at] det er konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen skjuler eller tilbakeholder opplysninger av vesentlig betydning for en sak etter loven». I asylsakssammenheng bør det gjelde en generell adgang til å beslaglegge materiale som kan bidra til å dokumentere identitet eller andre forhold av betydning for saken, samt gjenstander som bør beslaglegges ut fra hensynet til sikkerheten på registreringsstedet eller det stedet hvor asylsøkeren innlosjeres. Tilsvarende bør det gjelde en generell adgang til å beslaglegge materiale som utlendingen nekter å la undersøke etter forslaget til ny § 103 b. Det vil da også følge av dette at beslaget kan gjennomføres med tvang.

I høringen har flere instanser uttrykt en bekymring for at adgangen til å foreta beslag i forbindelse med asylregistreringen etter det som nå blir ny § 104 a, blir for vid. Departementet merker seg at Advokatforeningen mener politiet ikke bør gis adgang til å beslaglegge elektroniske lagringsmedier utover det straffeprosessloven gir hjemmel for.

Departementet understreker at reglene om beslag i utlendingsloven og straffeprosessloven har ulike formål. Et beslag i straffeprosessuell sammenheng skjer som ledd i straffefølgning, med det formål å sikre eller lette etterforskningen og gjennomføringen av en eventuell straffesak. Det er derfor ikke noen tilstrekkelig løsning å basere seg på straffeprosesslovens regler. Et beslag i tilknytning til asylregistreringen er i utgangspunktet knyttet til identitetskontroll håndteringen av asylsøknaden og gjennomføringen av en eventuell fremtidig uttransportering dersom søknaden blir avslått.

Etter en fornyet vurdering er departementet enig i at beslagsadgangen etter ny § 104 a kan bli for inngripende dersom det åpnes for å ta beslag «for å vurdere om søkeren utgjør en sikkerhets-trussel». En annen sak er at det i gjennomgangen av et beslag kan bli avdekket forhold som gir grunn til å opprette straffesak. At det er tatt beslag på utlendingsrettslig grunnlag, vil ikke i seg selv være til hinder for at opplysninger fra beslaget kan formidles til bruk av politiet som politiorgan, såfremt vilkårene for slik utlevering er oppfylt, se avsnitt 3.4.4.

Departementet mener forslaget til ny § 104 a er forenlig med menneskerettslige forpliktelser

og med personvernforordningen, og viser i hovedsak til drøftingene i avsnitt 5.3.4 om undersøkelse av elektroniske enheter. Sistnevnte er et mer inngripende tiltak, blant annet sett hen til mengden av overskuddsinformasjon og til at det i mindre grad skal foretas individuelle vurderinger. Departementet mener at en lovendring som innebærer at vilkårene for *beslag* harmoniseres med adgangen til *undersøkelse*, er forenlig med kravene om blant annet formålsforankring og forholdsmessighet.

Et utslag av utlendingsloven § 99 første ledd er at det minst inngripende tiltaket skal velges. Dersom det er «tilstrekkelig» å ta en speilkopi av en elektronisk enhet (som vil være en pågående undersøkelse etter forslaget til ny § 103 b), vil det ikke være adgang til å ta beslag i enheten etter at informasjonen er kopiert. Henter politiet ut nærmere spesifiserte dokumenter fra speilkopien, vil dette behandles etter reglene for beslag.

I høringsnotatet ble det foreslått å presisere at mobiltelefoner eller andre elektroniske enheter skal tilbakeleveres etter at det er tatt kopi av informasjonen på enheten. Som følge av lovendringer vedtatt i etterkant av høringen, følger det nå av § 104 sjuende ledd at beslag skal falle bort «når vilkårene i første til tredje ledd ikke lenger er til stede.» Denne regelen dekker dermed det behov som høringsforslaget er ment å dekke.

Beslutningsmyndighet

Det følger videre av dagens bestemmelse i utlendingsloven § 104 femte ledd første punktum at beslag kan besluttes av en polititjenestemann når utlendingen ankommer riket, ved undersøkelse etter § 103 og i situasjoner hvor det er fare ved opphold.

Departementet foreslår en regel om at polititjenestemann også skal kunne beslutte beslag dersom beslutningen skjer i forbindelse med visitasjon eller undersøkelse etter § 103 b, se lovforslaget § 104 a annet ledd. Det vises i denne sammenheng også til at polititjenestemenn allerede har kompetanse til å foreta beslag i forbindelse med visitasjon ved inn- og utreisekontroll, se grenseloven § 15 fjerde ledd.

Det understrekes at enhver som rammes av beslaget, kan kreve spørsmålet om å opprettholde beslaget brakt inn for retten, se beskrivelsen av reglene om beslag i avsnitt 3.3 foran.

7 Tilbakelevering av innlevert pass mv.

7.1 Høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet en presisering i § 93 for å tydeliggjøre at myndighetene kan beholde innleverte dokumenter frem til det er fattet endelig vedtak om oppholdstillatelse eller utlendingen forlater landet. Myndighetene vil da kunne beholde dokumentene dersom asylsaken henlegges eller utlendingen forsvinner.

Departementet foreslo videre at innleveringsplikten i § 93 ikke burde være begrenset til å gjelde «pass eller annet reisedokument», men at den også burde omfatte nasjonale identitetskort.

7.2 Høringsinstansenes syn

Politidirektoratet, Oslo politidistrikt, Politiets utlendingsenhet og Politiets sikkerhetstjeneste støtter forslaget.

Politidirektoratet har også følgende merknader:

«PU bemerker at plikten bør omfatte ethvert identitetsdokument som er egnet til å dokumentere utlendingens identitet og kan benyttes som underlagsdokumentasjon for å få utstedt pass eller reisedokument fra hjemlandets myndigheter. Eksempel på andre relevante identitetsdokumenter er førerkort, fødselsattest, familiebok o.l.

Politidirektoratet slutter seg til PUs innspill. Vi viser i den forbindelse til at søkeren etter utlendingsloven § 93 fjerde ledd plikter å gjøre sitt beste for å fremlegge nødvendig dokumentasjon og medvirke til innhenting av nødvendige opplysninger. Vi viser videre til UDIs rundskriv 2012-009, der det fremgår at alle opplysninger og dokumenter som søkeren gir kan tjene som bevis i denne sammenhengen.

Etter utlendingsloven § 93 første ledd annet punktum skal pass eller annet reisedokument utlendingen er i besittelse av, skal innleveres «sammen med søknaden». Innleveringsplikten knytter seg dermed til tidspunktet for fremsetelsen av søknad om beskyttelse. PU erfarer at

det ikke er uvanlig at asylsøkere som på søknadstidspunktet ikke fremlegger pass eller andre identitetsdokumenter på et senere tidspunkt skaffer seg dokumenter, uten å informere PU eller utlendingsmyndighetene om dette. Så lenge medvirkningsplikten består inntil korrekt identitet er registrert, mener PU det bør fremgå klart av lovens § 93 første ledd at utlendingen plikter å innlevere ethvert identitetsdokument som er egnet til å dokumentere utlendingens identitet, også når det er fremskaffet etter at søknad om beskyttelse ble registrert. Politidirektoratet slutter seg til dette.

PU påpeker videre at innleveringsplikten kun gjelder ved søknad om beskyttelse. Tilsvarende plikt gjelder ikke i bort- og utvisningssaker, noe som etter PUs oppfatning ville vært meget praktisk. For å ta beslag i pass eller andre reisedokumenter etter utlendingsloven § 104 annet ledd første punktum må det foreligge unndragelsesfare, noe som ikke alltid er tilfelle. I saker hvor utlendingen er innforstått med at han må forlate Norge og politiet fester lit til at vedkommende vil møte opp til avtalt utreise, f.eks. på flyplassen, er det viktig at politiet kan ha pass eller annet reisedokument i forvaring inntil utreisen finner sted. Dette bidrar til å motivere utlendingen til å møte som avtalt, samt reduserer risikoen for at politiet må kansellere uttransporten. Politidirektoratet slutter seg til dette og forslår at innleveringsplikten utvides til også å gjelde bort- og utvisningssaker.»

7.3 Departementets vurdering

Departementet fastholder forslaget om å innta en presisering i § 93 som tydeliggjør at myndighetene kan beholde innleverte dokumenter frem til det er fattet endelig vedtak om oppholdstillatelse eller utlendingen forlater riket. Myndighetene kan dermed også beholde dokumentene dersom asylsaken henlegges eller utlendingen forsvinner.

Den foreslåtte lovendringen er ikke til hinder for at dokumentene kan leveres tilbake på et tidli-

gere tidspunkt, men det antas at det sjelden vil være aktuelt. Dersom utlendingen har behov for denne dokumentasjonen under sitt opphold i Norge mens søknaden er til behandling, får vedkommende kopi.

Departementet mener for øvrig at lovens § 93 ikke bør være begrenset til å gjelde «pass eller annet reisedokument», men at den også bør gjelde for nasjonale ID-kort. Det foreslås derfor også på dette punkt en tilføyelse i bestemmelsen.

I høringen uttalte *Politiets utlendingsenhet* og *Politidirektoratet* at innleveringsplikten etter § 93 første ledd burde omfatte ethvert identitetsdokument som er egnet til å dokumentere utlendingens identitet og kan benyttes som underlagsdokumentasjon for å få utstedt pass eller reisedokument fra hjemlandets myndigheter. Eksempel på andre relevante identitetsdokumenter kunne være førerkort, fødselsattest, familiebok o.l.

Departementet kan ikke se at det er påvist behov for en plikt til å innlevere ethvert identitetsdokument, og mener eksisterende hjemler ivaretar utlendingsmyndighetenes behov for å fremskaffe slike opplysninger. Det vises til at dokumenter som blir fremlagt eller avdekket i forbindelse med asylregistreringen kan kopieres, jf. § 93 tredje ledd. Er det tvil om utlendingens identitet eller fare for unndragelse, kan det besluttes å ta beslag i dokumentene, jf. § 104 første og annet ledd. Videre kan utlendingsmyndighetene

pålegge utlendingen å fremlegge eller innhente identitetsdokument som er egnet til å dokumentere utlendingens identitet, så langt dette ikke kommer i konflikt med søkerens behov for beskyttelse, jf. § 83 annet ledd.

I høringen uttalte *Politiets utlendingsenhet* at det ikke uvanlig at asylsøkere som på søknadstidspunktet ikke fremlegger pass eller andre identitetsdokumenter, på et senere tidspunkt skaffer seg dokumenter uten å informere utlendingsmyndighetene om dette. PU mener det bør fremgå av loven at utlendingen plikter å innlevere identitetsdokumenter også når de er fremskaffet etter at søknad ble registrert. Dette forslaget er tatt til følge i lovforslaget.

For øvrig har departementet merket seg at *Politiets utlendingsenhet* og *Politidirektoratet* foreslår at innleveringsplikten ikke bare skal gjelde i asylsaker, men utvides til også å gjelde bort- og utvisningssaker. Departementet ser at en slik utvidelse trolig kan være hensiktsmessig, men mener dette eventuelt bør sendes på alminnelig høring og vil komme tilbake til det. Det bemerkes også at § 104 annet ledd gir hjemmel for å foreta beslag dersom det er konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen vil unndra seg iverksetting av et vedtak. Denne beslagsregelen gjelder også under behandlingen av en sak som kan føre til et vedtak som innebærer at utlendingen må forlate riket.

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

8.1 Bakgrunn

Stortinget traff 15. mars 2018 to anmodningsvedtak, vedtak nr. 539 og 541. Regjeringen ble blant annet bedt om å utrede bruk av fotlenke, og å se på andre alternativer til internering av barn i forbindelse med uttransportering. Vedtakene lyder:

Vedtak nr. 539

Stortinget ber regjeringen utrede og legge fram forslag til flere alternativer til å fengsle barn i forbindelse med uttransportering etter utlendingsloven.

Vedtak nr. 541

Stortinget ber regjeringen utrede bruk av elektronisk kontroll (elektronisk fotlenke) som et alternativ til frihetsberøvelse som internering av barnefamilier som skal tvangsreturneres, slik at frihetsberøvelse av barnefamilier bare benyttes som en siste utvei når andre alternativer er utprøvd eller vurdert. Der myndighetene kommer til at frihetsberøvelse er nødvendig, etter å ha prøvd eller vurdert andre alternativer, skal frihetsberøvelsen skje på et eget barne- og familieinternat som er familie- og barnevennlig, og som ivaretar barnets behov. Det fremmes en sak for Stortinget snarest mulig.

Vedtakene kom i forbindelse med stortingsbehandlingen av Prop. 126 L (2016–2107) om internering og andre tvangsmidler etter utlendingsloven, med tilhørende innstilling (Innst. 181 L (2017–2018)). Med disse lovendringene ble det norske regelverket om mulighetene for internering av barn strammet inn. Samtidig ble Politidirektoratet (POD) gitt i oppdrag å etablere en egen enhet for barnefamilier utenfor Trandum.

Med bakgrunn i anmodningsvedtakene gav departementet særskilte utredningsoppdrag til underliggende etater i forkant av høringen. Utlendingsdirektoratet (UDI) ble i samarbeid med POD og Utlendingsnemnda (UNE), bedt om å utrede mulighetene for en særskilt prosedyre for

retur av barnefamilier. POD ble bedt om å utrede bruk av elektronisk kontroll som et alternativ til frihetsberøvelse av barnefamilier og enslige mindreårige som skal tvangsreturneres. Denne utredningen ble gjennomført av Politiets utlendingsenhet (PU). Begge utredningene ble vedlagt høringsnotatet.

8.2 Høringen

Justis- og beredskapsdepartementet sendte forslag til lovendringer på høring 18. desember 2019, med frist for uttalelser 3. april 2020. Høringsnotatet ble sendt til samme instanser som nevnt ovenfor under punkt 2.2.

Se avsnitt 8.4 nedenfor om innkomne merknader i høringen. Alle høringsuttalelsene er i sin helhet tilgjengelige på regjeringens nettsider.

8.3 Forslagene i høringsnotatet

8.3.1 Innledning

I praksis er det i første rekke i tilknytning til asylsaker at spørsmålet om pågrepelse og frihetsberøvelse av mindreårige aktualiseres. Familier som får avslag på sine asylsøknader plikter å forlate Norge. Således er, i norsk praksis, det viktigste alternativet til tvangsretur, og eventuell frihetsberøvelse i den sammenheng, assistert retur med tilbud om ulike støtteordninger fra norske myndigheter. Det er fra myndighetenes side lagt ned mye arbeid i, og stor vekt på å etablere ordninger for at utreise og retur skal skje uten bruk av tvang. De norske tilbudene når det kommer til assistert retur er blant de beste i Europa. Det legges også stor vekt på å informere og stimulere til samarbeid om utreisen, og innsatsen tilpasses særskilt når det gjelder barnefamilier.

I de to anmodningsvedtakene fra Stortinget truffet 15. mars 2018, ble regjeringen bedt om å utrede og legge frem forslag til alternativer til å internere barn, herunder utrede bruk av elektronisk kontroll. Med bakgrunn i anmodningsvedta-

kene drøftet og foreslo departementet flere alternativer til internering i høringsnotatet. Departementet drøftet også flere tiltak som det ikke ble anbefalt å gå videre med. Av tiltakene departementet i høringsnotatet ikke anbefalte å gå videre med, finner vi bruk av elektronisk kontroll, sikkerhetsstillelse, åpne retursentre for dem som har fått avslag og innføring av en «britisk modell» med et uavhengig returpanel.

Når det gjelder elektronisk kontroll er det politiets vurdering at dette ikke i tilstrekkelig grad vil være et egnet alternativ til pågrepelse eller internering. I de aktuelle sakene er det allerede unndragelsesfare ved at barnefamilien ikke ønsker å rette seg etter et endelig vedtak, og unndragelsesfaren vil styrkes når politiet gjør dem det gjelder oppmerksom på at tvangsretur skal gjennomføres. I ytterste konsekvens kan det medføre at familien går i skjul eller at familien splittes i et forsøk på unndragelse. Det vil også være en risiko for sabotasje av fotlenken. Det vurderes ikke å være til barnets beste at foreldre påføres fotlenke i en allerede sårbar og stresset situasjon, og den antatte gevinsten ved å innføre fotlenke som alternativ til internering, anses ikke på langt nær tilstrekkelig til å veie opp for fordelene for barna ved å være på Haraldvangen familiesenter i et kort tidsrom før uttransport. Politiet anbefaler derfor ikke innføring av elektronisk kontroll som alternativ til pågrepelse eller internering, noe som støttes av UDI og av de eksterne fagpersonene som har vært engasjert i arbeidet med den barnefaglige veilederen for politiet i utlendingssaker. Departementet deler denne oppfatningen.

Det vises til høringsnotatet for en nærmere beskrivelse og redegjørelse av alle tiltakene.

8.3.2 Tre varianter av meldeplikt og bestemt oppholdssted

Utlendingsloven § 105 gir hjemmel til å pålegge meldeplikt og bestemt oppholdssted. Tiltakene kan benyttes i kombinasjon eller hver for seg. Det skal ikke besluttes pågrepelse eller internering dersom det vil være tilstrekkelig med meldeplikt eller pålegg om bestemt oppholdssted, se utlendingsloven § 106 annet ledd.

Utlendinger med utreiseplikt kan etter gjeldende rett pålegges å bo på en bestemt adresse og å melde seg for politiet hver dag. Denne ordningen gir imidlertid ikke sikkerhet for at utlendingen er på bostedsadressen på det tidspunktet politiet reiser for å hente vedkommende i forbindelse med uttransport. Departementet foreslo derfor en mulig hjemmel for å gi nærmere for-

skrift bl.a. om at meldeplikt skal kunne gjennomføres ved elektronisk melding som viser hvor vedkommende befinner seg (med lokasjonsdata fra telefon). En slik innordning av meldeplikten ville kunne forenkle prosessen for alle parter ved at det skapes fleksibilitet og gis rom for individuelle tilpasninger.

Departementet foreslo i høringsnotatet også å innføre en ordning med at utlendinger kan pålegges å melde fra når han eller hun forlater og ankommer pålagt bosted. Forutsatt at meldeplikten overholdes, vil politiet kunne vite om utlendingen er hjemme før de eventuelt reiser for å pågripe vedkommende for uttransportering.

En siste variant i høringsnotatet var et forslag til en mulig ny hjemmel for pålegg om opphold på bosted innenfor gitte tidsintervaller. Formålet er at politiet da vil vite at utlendingen(e) er til stede. Et slikt pålegg bør anses som internering og bare illegges dersom vilkårene for internering er til stede. Det ble foreslått at slike pålegg ikke skal kunne illegges barn som er yngre enn 16 år, men at foreldre skal kunne pålegges ansvar for å sørge for at familien er samlet dersom barna er under skolealder. Det ble bemerket at tidsrommet for pålegget bør være begrenset til et par timer, og helst ikke midt på dagen, i tillegg til at det ikke bør gjelde alle dager i uken.

8.3.3 Hjemmel for å beslutte «andre passende tiltak»

I høringsnotatet viste departementet til at straffeprosessloven i større utstrekning enn utlendingsloven, åpner for å pålegge alternativer til fengsel. For å tilnærme seg dette ble det foreslått å innta en mulighet for å beslutte «andre passende tiltak» i utlendingsloven § 105 første ledd. Departementet har verken i høringsnotatet eller det etterfølgende arbeidet funnet konkrete eksempler på hva et slikt tiltak vil kunne være. Ingen av høringsinstansene spilte heller inn forslag. Samtidig vil en slik hjemmel kunne åpne for alternativer til internering i den konkrete enkeltsak.

8.4 Høringsinstansenes syn

Flere av høringsinstansene er positive til at det er gjennomført utredninger, og sendt på høring forslag om alternativer, selv om det i høringsnotatet framkommer at det er få reelle og treffsikre alternativer til internering av barnefamilier som ikke allerede er en del av norsk regelverk og praksis. Det påpekes at alternativene som skisseres er få

og til dels lite praktiske overfor barn, og barnefamilier spesielt. Enkelte trekker også frem at det må være en forutsetning at alternativene faktisk vil utgjøre et alternativ til internering, og ikke bare supplerer adgangen. POD og PU har vist til at flere av forslagene vil ha liten praktisk betydning. Ingen av høringsinstansene spilte inn andre forslag til regelendringer.

8.5 Departementets vurdering

Det er bred enighet om at uttransportering av mindreårige må gjennomføres skånsomt, og at prosessen så langt som mulig skal gjennomføres uten bruk av frihetsberøvelse. Dette har sammenheng med at internering er et svært inngripende tiltak overfor barn. Utgangspunktet om at internering av barn bare skal bli brukt som en siste utvei og for et kortest mulig tidsrom, er også i tråd med blant annet barnekonvensjonen.

Det kan likevel i praksis oppstå situasjoner der barn må interneres sammen med sin familie. Dette vil typisk være i situasjoner der familien har unnlatt å returnere til hjemlandet etter endelig avslag på sine asylsøknader, og det f.eks. er fare for at de aktivt vil unndra seg uttransport. I slike tilfeller må det fortsatt være en adgang for å internere barn, noe som også er også forutsatt av EU-kommisjonen og følger av returdirektivet.

Det er vanskelig å finne andre treffsikre alternativer til frihetsberøvelse av barn enn de vi allerede har, gitt at det i noen tilfeller er nødvendig å pågripe og internere barnefamilier for å få effektivt et negativt vedtak. Prop. 126 L (2016–2017),

som var opphavet til anmodningsvedtakene, inneholdt et eget kapittel om alternativer til frihetsberøvelse (kapittel 12). Av kapittelet fremgår det blant annet at flere av de tiltakene man finner i internasjonale rapporter, allerede er helt selvfølgelige elementer i norsk asylprosess, eller tiltak som det ikke er naturlig å vurdere som egentlige alternativer til internering i et norsk perspektiv. Det ble også drøftet enkelte alternativer, og departementet imøtegikk innspill fra høringsrunden om blant annet informasjonsarbeid.

Departementet peker på at de fleste av elementene i anmodningsvedtakene er omtalt i dette kapittelet i proposisjonen og dermed allerede besvart. Dette har bidratt til at det er vanskelig å finne ytterligere tiltak slik Stortinget ba om.

Alternativene til frihetsberøvelse som er foreslått i høringsnotatet – herunder pålegg om å oppholde seg på bosted på bestemte tidspunkt og en hjemmel for å beslutte «andre passende tiltak» – anser både departementet og politiet for å være av liten praktisk betydning som tillegg til eksisterende hjemler for pålagt oppholdssted og meldeplikt. De treffer heller ikke formålet særlig godt, som alternativer, da påleggene i all hovedsak vil være rettet mot voksne.

Departementets vurdering er at det ikke er identifisert målrettede og hensiktsmessige tiltak som kan anbefales på faglig grunnlag. Departementet har utredet, hatt på høring, og vurdert alternativer til å internere barn i forbindelse med uttransportering med den konklusjon at det ikke fremmes nye lovforslag. Vedtak 539 og 541 utkviteres med dette.

9 Økonomiske og administrative konsekvenser

Regelendringene om visitasjon og undersøkelse innebærer en videre adgang enn i dag for politiet til å benytte slike tiltak, men har ingen vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

Endringene gir bedre tilgang til opplysninger som er relevante for behandling av asylsøknaden. I den grad tiltakene bidrar til at det fattes færre uriktige positive vedtak i asylsaker, fordi det i større grad avdekkes misbruk av asylordningen eller manglende grunnlag for beskyttelse, vil dette statistisk sett innebære store besparelser.

Politiets utlendingsenhet har understreket at en utvidelse av formålene med visitasjon vil gi en mer helhetlig tilnærming til identitetsarbeidet i en tidlig fase, som i neste omgang kan bidra til å styrke tilliten til asylinstituttet ved at asylsøknader behandles på korrekt grunnlag. Videre kan et styrket kontrollregime føre til å gjøre Norge mindre attraktivt for dem som ønsker å søke asyl under falsk identitet, men det er ikke mulig å anslå hvilken effekt dette kan ha på antall asylsøkere til Norge.

10 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

Til § 93

Lovforslaget innebærer to endringer i første ledd.

Første punktum endres ved at det tydeliggjøres at også nasjonale ID-kort skal innleveres ved søknad om beskyttelse, og at utlendingen også plikter å innlevere dokument som vedkommende får i sin besittelse etter at søknad om asyl er fremsatt.

Annet punktum er nytt og er en presisering om at utlendingsmyndighetene kan beholde innleverte dokumenter frem til det er fattet endelig vedtak om oppholdstillatelse eller utlendingen forlater riket. Med «endelig vedtak» siktes det til vedtak fra Utlendingsdirektoratet som ikke er påklaget innen klagefristen, eller vedtak fra Utlendingsnemnda i klageomgangen.

Myndighetene kan med dette også beholde dokumentene dersom asylsaken henlegges eller utlendingen forsvinner.

Regelen er ikke til hinder for at dokumentene kan leveres tilbake på et tidligere tidspunkt. I praksis vil imidlertid dette sjelden være aktuelt. Dersom utlendingen har behov for dokumentasjonen under sitt opphold i Norge mens søknaden er til behandling, kan vedkommende få kopi.

For øvrig vises det til avsnitt 7 i de alminnelige motivene.

Til § 103

Første ledd bokstav a endres ved at vilkåret «sak om oppholdstillatelse» blir endret til «sak etter loven». Endringen tydeliggjør at undersøkelsesbestemmelsen ikke bare får betydning ved en sak om oppholdstillatelse, men også ved, f.eks. en sak om bortvisning eller utvisning. Det vises til nærmere omtale i avsnitt 5.3.7 i de alminnelige motivene.

Til § 103 b

Paragrafen er ny og gir regler om visitasjon og undersøkelse i forbindelse med registrering av søknad om beskyttelse (asyl). Reglene gjelder alle utlendinger som søker om beskyttelse i Norge,

også søkere som er mindreårige. Det vises til kapittel 5 i de alminnelige motivene.

Første ledd gir politiet hjemmel til å foreta visitasjon av utlendingen og undersøkelse av gjenstander som utlendingen medbringer for nærmere bestemte formål. Det vises til de alminnelige motivene avsnitt 5.3.1 til 5.3.3.

Bestemmelsen gjelder «i forbindelse med registrering av en søknad om beskyttelse». Dette vil omfatte hele perioden fra utlendingen melder at han eller hun vil søke om beskyttelse, og frem til politiets innledende saksforberedelse er avsluttet.

Med «visitasjon» siktes det til ytre besiktigelse og undersøkelse av en person utenpå kroppen, av personens klær, veske og lignende i den hensikt å finne bestemte gjenstander.

Uttrykket «undersøkelse av gjenstander» vil også omfatte f.eks. undersøkelse ved elektronisk scanning av en gjenstand for å sjekke om den skjuler andre gjenstander som f.eks. pass, ID-kort e.l.

Det er tydeliggjort at det er adgang til en praksis hvor det rutinemessig foretas visitasjon og undersøkelse. Det kreves med andre ord ikke noen særskilt begrunnelse for tiltaket. Særlig på grunn av behovet for sikkerhetskontroll, er det også gjeldende praksis at alle blir visitert før de slipper videre inn på ankomstsenteret.

I annet punktum er det fastsatt at visitasjon eller undersøkelse likevel ikke skal foretas dersom det er åpenbart unødvendig. Som beskrevet i avsnitt 5.3.3 har lovgiver gjennom § 103 første ledd tatt generell stilling til det nødvendighets- og forholdsmessighetskrav som ellers følger av utlendingsloven § 99. Bestemmelsen i annet punktum er en sikkerhetsventil som kommer til anvendelse i åpenbare tilfeller. Det vises også til det som er sagt i avsnitt 5.3.3 og 5.3.4 om situasjoner hvor det er innført kollektiv beskyttelse. Det er ikke lagt opp til at beslutningen om visitasjon eller undersøkelse av gjenstander trenger å være skriftlig.

I annet ledd er det en særskilt regulering av adgangen til undersøkelse av elektroniske enheter og brukerkontoer på nettverksbaserte kom-

munikasjons- og lagringstjenester som slike enheter gir tilgang til. Se de alminnelige motiver avsnitt 5.3.4.

I annet ledd bokstav a er det på samme måte som når det gjelder visitasjon etter første ledd, fastsatt at det ikke skal kunne foretas undersøkelse dersom dette er åpenbart unødvendig. Det vises i denne sammenheng blant annet til drøftingene i de alminnelige motivene avsnitt 5.3.4.8 av situasjonen dersom det er innført en ordning med kollektiv beskyttelse, og dermed ikke er behov for individuelle vurderinger av beskyttelsesbehovet.

Etter annet ledd bokstav b kan undersøkelse av elektroniske enheter ikke foretas dersom utlendingen motsetter seg det og det anses at undersøkelse ville være uforholdsmessig. Det er i utgangspunktet i tilfeller hvor utlendingen motsetter seg slik undersøkelse at det er nødvendig å foreta en grundigere vurdering av forholdsmessighetsspørsmålet. Det må kunne pekes på noe særskilt for at undersøkelse skal anses uforholdsmessig. Et typisk tilfelle vil kunne være dersom den elektroniske enheten gir tilgang på informasjon eller opplysninger som kan sette andre personer i fare eller medføre alvorlig skade, f.eks. bilder eller tekster som avdekker identiteten eller oppholdsstedet til sentrale opposisjonelle, tautshetsbelagt journalist- eller advokatinformasjon m.m. Det må også foretas en særskilt vurdering dersom asylsøkeren ber om at det holdes utenfor særskilte filer som inneholder intimt materiale e.l. Det må i så fall vurderes om det er mulig med kompensierende tiltak, f.eks. gjennomgang eller speilkopiering av enheten med utlendingen til stede, slik at man unnlater å gå inn på de filene som det eventuelt er behov for å holde utenfor.

Etter annet ledd bokstav c skal det gjøres unntak for utlending som har oppholdstillatelse. Dersom utlendingen allerede har fått en søknad om opphold behandlet og innvilget av norske myndigheter, er det ikke grunn til gjennomgang av mobiltelefonen eller andre elektroniske enheter uten at det foreligger konkret mistanke. Dersom forholdet er at oppholdstillatelsen er utløpt, slik at utlendingen oppholder seg i landet uten annet lovlig grunnlag, stiller saken seg annerledes. I et slikt tilfelle vil det kunne foretas undersøkelse på samme måte som ellers.

Tredje ledd gir adgang til grundigere personundersøkelse enn visitasjonshjemmelen i første ledd. Se de alminnelige motiver avsnitt 5.3.5. En «undersøkelse» kan innebære full avkledning og kroppsbesiktigelse for å sikre at utlendingen ikke skjuler noe på kroppen. En slik hjemmel eksisterer allerede i utlendingsloven § 103. Det som nå er

nytt er at undersøkelsen – når den skjer som ledd i asylregistreringen – kan besluttes foretatt av en polititjenesteperson på stedet. Det vises til de alminnelige motivene avsnitt 5.3.5, hvor det også fremgår at bestemmelsen er utformet etter mønster av tollforskriften § 13-1-1. Det er presisert at undersøkelsen skal foretas så skånsomt og hensynsfullt som mulig mv. I bestemmelsens fjerde punktum er det også inntatt en særskilt presisering om at personundersøkelse av en mindreårig bare kan skje når det er strengt nødvendig. Departementet vil vurdere om det er behov for ytterligere særregler når det gjelder visitasjon og undersøkelse av mindreårige i forskrift. Det vises til de alminnelige motivene avsnitt 5.3.6.

I fjerde ledd er det presisert en adgang for polititjenestemann på stedet til å bruke makt i forbindelse med visitasjon eller undersøkelse. Det vises til de alminnelige motivene avsnitt 5.3.5.

I femte ledd er det i første og annet punktum inntatt en bestemmelse om at det snarest mulig etter gjennomføring av en personundersøkelse etter tredje ledd skal settes opp en rapport om undersøkelsen, og eventuelt gis en kortfattet skriftlig begrunnelse, dersom utlendingen krever det. I tredje punktum er det fastsatt at en fremsatt klage eller krav om begrunnelse ikke gir rett til utsatt iverksettelse av undersøkelsen. Bestemmelsene er utformet etter mønster av tollforskriften § 13-1-1 sjette ledd, se de alminnelige motivene avsnitt 5.3.5.

I sjette ledd er det gitt regler om rett til å klage over beslutning om undersøkelse av elektroniske enheter eller av utlendingens person, og det er presisert at utlendingen skal gjøres kjent med retten til å klage over beslutningen. Klageorgan vil være POD. Nærmere regler om klagebehandlingen kan gis i forskrift, se sjuende ledd og de alminnelige motivene avsnitt 5.3.3 og 5.3.4.5.

I sjuende ledd er det gitt hjemmel for nærmere forskriftsregulering. Et sentralt tema for forskriftsregulering, vil være undersøkelse av mobiltelefoner og andre elektroniske lagringsenheter, samt behandlingen av opplysningene fra slike enheter, herunder sletting.

Til § 103 c

Bestemmelsen er ny. Det vises til de alminnelige motivene avsnitt 5.3.4.9.

Til § 104 første ledd

Mens gjeldende § 104 første ledd bare retter seg mot tilfeller hvor det er tvil om utlendingens iden-

titet, er det nå foreslått en utvidelse som innebærer at beslagsadgangen også vil gjelde materiale som kan bidra til å avklare eller dokumentere «andre forhold av betydning for en sak etter loven». Dermed blir det samsvar mellom beslagsbestemmelsen og bestemmelsen om undersøkelse i § 103. De innholdsmessige endringene har også gjort det hensiktsmessig å omredigere bestemmelsen. Det vises til de alminnelige motivene avsnitt 6 og 7.

Utlendingsloven § 99 (krav til forholdsmessighet) gjelder også ved beslag.

Til § 104 a

Bestemmelsen er ny og gjelder særskilte regler om beslag overfor asylsøkere. Det vises til de alminnelige motivene avsnitt 6.

I *første ledd* fastsettes det i første punktum at det kan gjennomføres beslag ut fra de samme hensyn som kan gi grunnlag for undersøkelse ved asylregistreringen etter ny § 103 b. I *annet punk-*

tum presiseres det at det kan tas beslag dersom utlendingen motsetter seg undersøkelse som forsøkes gjennomført i medhold av § 103 b.

I *annet ledd* er det fastsatt at beslutning om beslag kan treffes av polititjenestemann. Henvisningen til § 104 femte ledd annet og tredje punktum, samt sjette til niende ledd, gjelder tilsvarende, innebærer blant annet at et beslag som opprettholdes må nedtegnes og at det kan kreves brakt inn for retten.

Tredje ledd åpner for å gi utfyllende regler i forskrift.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i utlendingsloven (visitasjon og undersøkelse i forbindelse med registrering av søknad om beskyttelse mv.).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i utlendingsloven (visitasjon og undersøkelse i forbindelse med registrering av søknad om beskyttelse mv.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

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 betyd-

ning 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.



