



Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

NATIONAL POLICE DIRECTORATE

Deres referanse:
17/262

Vår referanse:
201700222-8 008

Sted, Dato
Oslo, 17.03.2017

HØRINGSSVAR FRA POLITIDIREKTORATET - FORSLAG TIL ENDRINGER I UTLENDINGSLOVEN OG UMLENDINGSFORSKRIFTEN - VISITASJON OG UNDERSØKELSE AV ASYLSØKERE VED REGISTRERING MV.

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev og -notat av 11. januar 2017 med forslag til endring i utlendingsloven og utlendingsforskriften. Fristen for å sende inn høringssvar er 13. mars 2017, men er etter avtale utsatt til 17. mars.

Høringen gjelder følgende forslag:

- Mens det i dag er politiloven § 10 som anvendes som hjemmel for visitasjon av asylsøkere i forbindelse med registrering hos politiet, foreslår departementet at det bør etableres et eget hjemmelsgrunnlag i utlendingsloven og utlendingsforskriften.
- Politiloven § 10 angir at formålet med visitasjonen skal være å klarlegge utlendingens identitet. Departementet foreslår imidlertid at visitasjon og undersøkelse også bør kunne tjene andre relevante formål.
- Etter mønster fra tollavgivningen foreslår departementet at det i konkrete mistanketilfeller skal kunne foretas mer inngående undersøkelser også av person, uten at det er krav til rettslig kjennelse.
- Det foreslås en utvidelse av politiets adgang til å ta beslag i gjenstander som er nødvendige for den videre håndtering av utlendingssaken.
- Videre foreslås utlendingsforskriften § 17-21, som fastsetter at utlendingen har rett til å få utlevert pass eller reisedokument dersom asylsøknaden stilles i bero, opphevet.

Politidirektoratet har forelagt høringen for Politiets utlendingsenhet (PU), Kripos og politidistriktene. Høringen er først og fremst relevant for PU, som blant annet har ansvar for registrering av asylsøkere. Vi har mottatt høringsinnspill fra PU, Oslo politidistrikt og Innlandet politidistrikt. Innspillene er delvis innarbeidet i Politidirektoratets høringssvar. Vi viser ellers til vedlagte uttalelser.

Generelle merknader

Politidirektoratet stiller seg positiv til de foreslåtte regelendringene, som etter vårt syn vil føre til klare og tydeligere regler tilpasset både den teknologiske utviklingen og den generelle samfunnsutviklingen. Vi mener det er hensiktsmessig at det etableres et eget hjemmelsgrunnlag for visitasjon og undersøkelse ved asylregistrering i utlendingsloven.

Politidirektoratet

Post: Postboks 8051 Dep., 0031 Oslo
Besøk: Fridtjof Nansens vei 14/16

Tlf: 23 36 41 00
Faks: 23 36 42 96
E-post: politidirektoratet@politiet.no

Org. nr.: 982 531 950 mva
Giro:
www.politi.no

Politiet har av sikkerhets- og kontrollhensyn behov for å vite hvilke utenlandske borgere som oppholder seg i landet. Samfunnssikkerhet, kriminalitetsbekjempelse og ID-fastsettelse har siden høsten 2015 blitt trukket frem som bærebjelker i det polisiære arbeidet PU utfører og da spesielt knyttet til registrering av asylsøkere. Utvidet adgang til å gjennomføre visitasjon, undersøkelser og beslag vil være viktige elementer i politiets arbeid med å avklare identitet og ivareta hensynet til samfunnssikkerheten.

Forslag til ny § 103 a i utlendingsloven er en fullmaktsbestemmelse, som gir adgang til å gi nærmere regler i forskrift om visitasjon og undersøkelse i forbindelse med registrering av søknad om beskyttelse. Med hjemmel i ny § 103 a foreslår departementet å innføre nærmere regler om visitasjon og undersøkelse i ny § 18-11a i utlendingsforskriften. Sett hen til at visitasjon og undersøkelse er inngrep som kan gjennomføres uten samtykke, mener Politidirektoratet at rammene for å gjennomføre slike tiltak bør fremgå direkte av loven. Etter vårt syn bør departementet vurdere å innta innholdet i ny § 18-11a første ledd i utlendingsloven § 103a. Nærmere regler for gjennomføringen av visitasjon og undersøkelse bør reguleres i forskrift, slik det er foreslått i ny § 18-11a annet til femte ledd.

Nedenfor følger våre kommentarer til de aktuelle punktene i høringsnotatet.

Punkt 4.1 Visitasjon og undersøkelse ved søknad om beskyttelse

Formål

Formålet med visitasjon etter politiloven § 10 er å klarlegge utlendingens identitet. Departementet foreslår imidlertid at visitasjon og undersøkelse etter utlendingsloven også bør kunne tjene andre relevante formål, som

- opplysninger om reiserute
- hvorvidt utlendingen har oppholdstillatelse i annet land enn hjemlandet
- andre opplysninger av betydning for utlendingens sak, for eksempel at utlendingen har fått utreisestillatelse fra land som vedkommende hevder å ha flyktet ulovlig fra, eller andre opplysninger som kan stride mot den fluktforklaringen utlendingen har oppgitt
- forhold som er av betydning for om utlendingen utgjør en sikkerhetstrussel
- opplysninger om menneskehandel eller menneskesmugling

PU bemerker at utvidelse av formålene for visitasjonen er egnet til å gi en mer helhetlig tilnærming til identitetsarbeidet i en tidlig fase, som i neste omgang vil kunne bidra til å styrke tilliten til asylinstituttet ved at asylsøknader behandles på korrekt grunnlag. Samtidig vil innhenting og sikring av opplysninger om identitet og asylgrunnlag kunne bidra til å redusere saksbehandlingstiden, som overfor utlendingen vil gi en raskere avklaring og redusere belastningen som lang ventetid kan medføre.

Politidirektoratet ser det som svært positivt at visitasjon og undersøkelser også kan tjene andre formål enn avklaring av identitet, som å avdekke forhold som er relevante for spørsmålet om eksklusjon etter utlendingsloven § 31 (utelukkelse fra rett til anerkjennelse som flyktning etter § 28) eller forhold som tilsier at saken berører grunnleggende nasjonale interesser, jf. utlendingsloven § 126.

Når det gjelder opplysninger om menneskehandel eller menneskesmugling er ikke dette formålet nærmere utdypet i høringsnotatet. Vi antar formålet omfatter både ofre og bakmenn og -kvinner. Politidirektoratet mener det er grunn til å stille spørsmål ved at forskriften omtaler disse kriminalitetstypene eksplisitt.

Etter vårt syn bør det fremkomme tydelig av forskriftsbestemmelsen at visitasjon kan gjennomføres av hensyn til polisiære formål. Vi mener det er særlig viktig å avdekke misbruk av asylinstituttet for å begå straffbare forhold i Norge.

Det fremgår av punkt 4.1 i høringsnotatet at politiet enkelte ganger finner opplysninger som tyder på at utlendingen kan knyttes til straffbare forhold. Eksempler på slike opplysninger er overgrepssbilder, bilder av narkotika eller annen informasjon som kan knyttes til narkotikalovbrudd, informasjon som tyder på prostitusjonsvirksomhet osv. Politidirektoratet bemerker at opplysninger om straffbare forhold ikke nødvendigvis vil være av direkte betydning for asylsaken, men vil kunne ha betydning for en eventuell sak om utvisning. Hva som anses som "utlendingens sak" er ikke nærmere presisert i høringsnotatet, men ut fra bestemmelsens overskrift og virkeområde kan det være naturlig å forstå dette som asylsaken. For at også andre sakstyper omfattes foreslår vi følgende ordlyd: "... av betydning for *sak etter loven*".

Rutinemessig visitasjon

Det følger av forslag til ny § 18-11a første ledd første punktum at politiet i forbindelse med asylregistreringsprosessen rutinemessig og av hensyn til nærmere angitte formål kan foreta visitasjon av utlending som ikke har gyldig oppholdstillatelse i Norge. Ordningen med adgang til visitasjon som rutinekontroll er begrenset til å gjelde ved asylregistreringen. Dersom det i andre situasjoner er behov for visitasjon eller mer inngripende undersøkelse følger det av høringsnotatet at dette i så fall må vurderes med grunnlag i politiloven § 10 eller utlendingsloven § 103. Det understrekes likevel at registreringsprosessen i noen situasjoner med ekstraordinært høye ankomster blir splittet opp i tid.

Politidirektoratet støtter forslaget om rutinemessig adgang til visitasjon ved asylregistrering. Vi mener videre det er positivt at det tas høyde for at det kan være behov for dele opp registreringsprosessen i flere faser. PU tolker ordlyden i ny § 18-11a dithen at den også omfatter visitasjon av en utlending som, etter å ha registrert søknad om asyl, forsvinner og senere påtreffes i utlendingskontroll og/eller pågripes før det er fattet vedtak i saken. Dersom det i den forbindelse besluttes å foreta en utvidet asylregistrering, eller Utlendingsdirektoratet ber politiet innhente nye opplysninger fra søkeren, mener PU dette må anses som en del av den samlede registreringsprosessen og saksforberedelsen. Politidirektoratet mener dette bør presiseres i en kommende lovproposisjon.

PU mener at det i større grad må tas i betraktning at visitasjon kan være aktuelt i tilknytning til utlendingskontroll etter utlendingsloven § 21. Vi viser til nærmere redegjørelse i vedlagte uttalelse på side 2-4. Politidirektoratet ser at det kan være behov for å utvide adgangen til å foreta undersøkelser i forbindelse med utlendingskontroll etter utlendingsloven § 21. Etter vårt syn er dette et forslag som bør utredes nærmere.

Unntak fra rutinemessig visitasjon

Departementet uttaler i høringsnotatet at det bør gjelde unntak for de tilfellene hvor utlendingen har gyldig oppholdstillatelse i riket på annet grunnlag, f.eks. som student eller ektefelle, og viser til at det er mindre grunn til å foreta visitasjon eller undersøkelse i disse sakene, med mindre det foreligger konkret ID-tvil eller sikkerhetsmessige forhold tilsier det. Etter forslag til ny § 18-11a første ledd tredje punktum er adgangen til å foreta visitasjon i slike tilfeller betinget av at det er "tvil om vedkommendes rette identitet".

Politidirektoratet mener det også bør være adgang til rutinemessig visitasjon av utlending som har gyldig oppholdstillatelse, uavhengig av om det er tvil om vedkommendes rette identitet. Som PU påpeker kan en utlending med oppholdstillatelse som søker asyl ha like stor interesse i

å skjule identitetsopplysninger som en asylsøker uten tillatelse og at visitasjon i disse tilfellene ikke er et særlig inngripende kontrolltiltak.

Politidirektoratet bemerker at unntaket også vil omfatte personer med oppholdstillatelse etter utlendingsforskriften § 8-3 (refleksjonsperiode for ofre for menneskehandel mv.). I menneskehandelsaker der søkeren er identifisert som mulig offer for menneskehandel, kan det være tvil om identiteten. Det er heller ikke uvanlig at det fremsettes søknad om asyl etter endt refleksjonsperiode mv.

Ut fra ordlyden i ny § 18-11a første ledd tredje punktum synes det som visitasjon av utlending med gyldig oppholdstillatelse kan foretas ut fra alle nevnte formål i første ledd, forutsatt at det er tvil om ID: "Det samme som er fastsatt her, gjelder også når en utlending uten oppholdstillatelse søker beskyttelse, dersom det er tvil om vedkommendes rette identitet". Samtidig kan uttalelsene i høringsnotatet som nevnt over tilsi at formålet med visitasjon er noe snevret inn sammenlignet med visitasjonsadgangen overfor utlendinger som ikke har oppholdstillatelse ("konkret ID-tvil eller at sikkerhetsmessige forhold tilsier det"). Sikkerhetsmessige formål er for øvrig ikke nevnt i § 18-11a første ledd tredje punktum. Vi mener dette bør tydeliggjøres.

Unntaket gjelder for utlendinger med "oppholdstillatelse". Politidirektoratet bemerker at ordlyden ikke omfatter tilfeller hvor utlendinger, herunder tredjelandsborgere, med oppholdsrett etter EU/EØS-regelverket, jf. utlendingsloven kapittel 13, søker om beskyttelse. Vi forstår det slik at det vil være adgang til rutinemessig visitasjon i slike tilfeller.

Hva innebærer visitasjon

Visitasjon er nærmere definert i ny § 18-11a tredje ledd. Det fremgår her at visitasjon kan omfatte "undersøkelse av klær, lommer pengebok, notisbokhåndveske og annen bagasje, mobiltelefon og øvrige mobile lagringsenheter og lignende, samt undersøkelse av hender, føtter og synlige fremmedlegemer. Det er ikke anledning til avkledning av plagg som gjør at ordinær truse og bh blir synlig." Politidirektoratet mener annet punktum fremstår som unødvendig detaljert og foreslår følgende ordlyd "... avkledning av plagg som gjør at *undertøy* blir synlig". Alternativt mener vi ordet "ordinær" kan tas ut. Vi støtter ellers forslaget.

Undersøkelser av mobiltelefoner og andre mobile lagringsenheter

Politidirektoratet mener det er hensiktsmessig at det gis en generell adgang til å undersøke mobiltelefoner og andre mobile lagringsenheter. I praksis vil slike undersøkelser være særlig nyttig for å avdekke opplysninger om identitet, reiserute og andre forhold som faller inn under formålene i ny § 18-11a første ledd. Vi slutter oss til departementets vurdering av at det må anses som nødvendig og forholdsmessig inngrep i henhold til EMK art. 8 og Grunnloven § 102.

Det fremgår av høringsnotatet at undersøkelse av mobiltelefon o.l. i praksis vil innebære at politiet i de fleste tilfeller ser gjennom deler av innholdet i enheten for å vurdere om det er grunn til å foreta nærmere undersøkelse. En undersøkelse vil i sin enkleste form deretter innebære en visuell gjennomgang av enheten. Dersom dette ikke er tilstrekkelig vil det måtte tas beslag i enheten eller tas kopi av innholdet, jf. utlendingsloven § 104 nytt tredje ledd. For å unngå tolkningstvil om rekkevidden av bestemmelsen mener Politidirektoratet det kan være hensiktsmessig å tydeliggjøre hva som anses som "innholdet" i en kommende lovproposisjon.

Det forekommer at utlendinger nekter å åpne mobiltelefoner ved hjelp av fingeravtrykk. Som oftest skjer dette etter at utlendingen har blitt frihetsberøvet etter utlendingsloven § 106. Dette vanskeliggjør arbeidet med å avklare utlendingens identitet og få gjennomført en

utsendelse til hjemlandet. Det vises i denne sammenheng til Justis- og beredskapsdepartementets forslag om endringer av straffeprosessloven § 199 a om bruk av tvang for å åpne en mistenkts mobiltelefon med vedkommendes fingeravtrykk. Det vises videre Justis- og beredskapsdepartementets høring om endringer i utlendingslovens regler om tvangsmidler. Idet forslaget til ny bestemmelse i straffeprosesslov § 199 a gjelder bruk av makt, herunder også åpner for inngrep mot tredjepersoner, er PU av den oppfatning at deler av den foreslåtte bestemmelsen må inntas i utlendingsloven § 103. Eventuelt mener PU det bør presiseres i utlendingsloven § 103 femte ledd at straffeprosessloven § 199 a gjelder tilsvarende, men ikke den delen av bestemmelsen som retter seg mot tredjepersoner.

Det følger av høringsnotatet at regelverket må åpne for at nærmere undersøkelser av mobiltelefoner og andre elektroniske lagringsenheter kan overlates til sivilt ansatte eller andre uten politimyndighet. Politidirektoratet er enig i forslaget. Vi viser til at dette særlig vil være praktisk i situasjoner med store asylkomster og at det av hensyn til kapasitetshensyn er viktig å sikre tilstrekkelig fleksibilitet i regelverket. Ut fra lovens og forskriftens systematikk og kompetansebestemmelser legger vi til grunn at slike undersøkelser kun kan utføres av politiansatte.

Undersøkelse etter utlendingsforskriften § 18-11a tredje ledd

Det følger av forslag til ny § 18-11a tredje ledd første punktum at politiet, ved mistanke om at utlending skjuler opplysninger eller gjenstander av betydning ut fra samme formål som nevnt i bestemmelsens første ledd, kan iverksette undersøkelse av person. I bestemmelsens annet punktum er det nærmere definert hva slik undersøkelse kan omfatte. Politidirektoratet støtter forslaget. Vi mener det er hensiktsmessig at det ved konkret mistanke gjelder en utvidet adgang til å foreta mer inngående undersøkelser uten at de prosedyrekrav som følger av utlendingsloven § 103 kommer til anvendelse.

Gjennomføring av visitasjon og undersøkelse etter utlendingsforskriften § 18-11a

Bestemmelsen i utlendingsforskriften § 18-11a fjerde ledd inneholder en presisering om at kontrollen skal foretas så skånsomt og hensynsfullt som mulig og på en minst mulig krenkende måte. Politidirektoratet merker seg at politiet bør utforme nærmere retningslinjer for å sikre dette.

Undersøkelse av mindreårige

Det fremgår av høringsnotatet at mer inngripende undersøkelse enn visitasjon overfor barn bare bør foretas når det er strengt nødvendig og at dette bør understrekes i slike retningslinjer. Ved undersøkelse av barn skal det alltid nedtegnes skriftlig begrunnelse i egen rapport, jf. forslag til bestemmelse i utlendingsforskriften § 18-11a femte ledd fjerde punktum. Politidirektoratet slutter seg til dette. Vi mener imidlertid det kan være hensiktsmessig at føringen om at undersøkelse av mindreårige kun bør foretas når det er strengt nødvendig fremgår av forskriften.

Punkt 4.2 Beslag

Som følge av at formålet med visitasjon og undersøkelse utvides til også å omfatte andre formål enn identifiseringshensikt foreslår departementet å utvide adgangen til å ta beslag etter utlendingsloven § 104. Forslag til nytt annet ledd i bestemmelsen innebærer at 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. Det samme gjelder dersom det er konkrete holdepunkter for å anta at mobiltelefon eller andre elektroniske lagringsenheter kan

inneholde slike opplysninger, eller dersom beslag er nødvendig for å kunne gjennomføre undersøkelse av enheten. Ved beslag i mobiltelefoner eller andre elektroniske lagringsenheter, skal det vurderes om det i stedet for å opprettholde beslaget, kan tas kopi av innholdet.

Politidirektoratet er enig med departementet i at det er behov for å utvide adgangen til å ta beslag etter utlendingsloven § 104.

PU bemerker at ordlyden i lovens § 104 bør harmonisere med utlendingsforskriften § 18-11a, for å unngå tolkningstvill. 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 undersøke som videre enn adgangen til å ta beslag, noe PU mener er uheldig.

For øvrig bemerker PU at det i den foreslåtte ordlyden i lovens § 104 annet ledd legges opp til at politiet kan iverksette undersøkelse av mobiltelefoner og mobile lagringsenheter uten å vurdere om vilkårene i utlendingsloven § 103 er til stede, herunder kompetansebestemmelsene i tredje ledd. Fra politiets side er dette klart den mest praktiske løsningen og vil være avklarende i forhold til dagens praksis.

Politidirektoratet slutter seg til PUs forslag til endret ordlyd.

Politiets behandling av opplysninger

Som nevnt kan politiet gjennom visitasjon få tilgang til opplysninger om straffbare forhold som ikke har direkte betydning for behandlingen av asylsøknaden. Dette er i utgangspunktet taushetsbelagte opplysninger i henhold til politiregisterloven § 23. Av høringsnotatet fremgår det at opplysninger hentet fra mobiltelefoner o.l. vil kunne bli registrert i politiets utlendingsregister, UTSYS, som PU er behandlingsansvarlig for. Formålet med UTSYS er blant annet å bidra til «politiets kriminalitetsbekjempende virksomhet» og til en «effektiv løsning av politiets oppgaver etter utlendingsloven», jf. politiregisterforskriften § 56-1 nr. 1 og 2. Politidirektoratet bemerker at utlevering av opplysninger må skje innenfor rammen av politiregisterloven og -forskriften.

Politidirektoratet merker seg ellers at det forutsettes at politiet lager tydelige interne retningslinjer for behandlingen av opplysninger fra elektroniske lagringsenheter som beslaglegges eller kopieres.

Punkt 4.3 Tilbakelevering av pass

Det følger av gjeldende ordlyd i utlendingsloven § 93 første ledd at asylsøkere som er i besittelse av pass eller annet reisedokument skal innlevere dette sammen med søknaden om beskyttelse. Denne plikten er tolket slik at den gjelder frem til vedtaket blir iverksatt, enten ved tillatelse eller ved utreise. Departementet mener det bør fremgå eksplisitt av loven når passet skal leveres tilbake og foreslår derfor en presisering i bestemmelsen for å tydeliggjøre at myndighetene kan beholde innleverte dokumenter frem til det er fattet endelig vedtak om oppholdstillatelse eller utlendingen forlater riket. Det bør også være tydelig at dokumentene kan beholdes dersom asylsaken henlegges eller utlendingen forsvinner. Departementet mener

for øvrig at lovens § 93 ikke bør være begrenset til å omhandle «pass eller annet reisedokument», men at den også bør gjelde for nasjonale ID-kort. Departementet foreslår også å oppheve bestemmelsen i utlendingsforskriften § 17-21, som fastsetter at utlendingen har rett til å få utlevert pass eller reisedokument dersom asylsøknaden stilles i bero.

Politidirektoratet stiller seg positiv til forslaget om å presisere at myndighetene kan beholde innleverte pass og reisedokumenter frem til det er fattet endelig vedtak i utlendingssaken eller til utlendingen forlater riket. Politidirektoratet mener videre det er positivt at innleveringsplikten utvides til også å gjelde nasjonale ID-kort.

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 sammenheng.

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 fremsettelsen 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.

Politidirektoratet støtter videre forslaget om å oppheve utlendingsforskriften § 17-21 tredje ledd.

Punkt 5 Administrative og økonomiske konsekvenser

Regelendringene om visitasjon og undersøkelse innebærer en noe videre adgang enn i dag for politiet til å benytte slike tiltak. Det forutsettes samtidig at etatene dekker eventuelle ekstrakostnader ved mer bruk av visitasjon og undersøkelser innenfor eksisterende rammer.

Etter Politidirektoratets vurdering vil de foreslåtte endringene ikke ha betydelige økonomiske eller administrative konsekvenser for politiet. PU bemerker at det ikke kan utelukkes merkostnader til innkjøp av teknisk utstyr, servere, programvare for å sikre dataenes konfidensialitet, analyseverktøy for å kunne sortere og sammenstille funn gjort på mobiltelefon og mobile lagringsenheter, og annet utstyr og ressurser ved gjennomgang av elektronisk materiale.

Med hilsen

Maren Vaagan
fung. seksjonssjef

Kari Stokkeland
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Vedlegg:3



Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep-
0031 OSLO

NATIONAL POLICE IMMIGRATION SERVICE
- NORWAY

Deres referanse:

Vår referanse:
201700094-3 008

Sted, Dato
Oslo, 01.03.2017

HØRING - FORSLAG TIL ENDRING I UTLENDINGSLOVEN OG UTLENDINGSFORSKRIFTEN - VISITASJON OG UNDERSØKELSE AV ASYLSØKERE VED REGISTRERING MV.

Vi viser til Politidirektoratets (POD) e-post av 13. januar 2017 og Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev og –notat av 11. januar om endringer i utlendingsloven og –forskriften. Endringene gjelder visitasjon, undersøkelse av mobiltelefoner og andre mobile lagringsenheter mv. i forbindelse med asylregistreringen. Det foreslås også utvidelse av hjemmelen til å ta beslag i gjenstander av betydning for den videre saksbehandlingen, samt endringer i reglene om politiets forvaring av asylsøkeres pass. Frist for tilbakemelding til POD er satt til 1. mars.

Politiets utlendingsenhet (PU) støtter i det vesentligste lovforslaget. Vi mener forslaget om at visitasjon og undersøkelse bør kunne tjene andre relevante formål utover det å klarlegge utlendingsens identitet, er fornuftig. Formålene som nevnes er innhenting av opplysninger om reiserute, om utlendingen har oppholdstillatelse i et annet land enn hjemlandet, andre relevante opplysninger av direkte betydning for utlendingssaken, om utlendingen utgjør en sikkerhetstrussel eller avdekke opplysninger om menneskehandel eller menneskesmugling. En utvidelse av formålene for visitasjonen er egnet til å gi en mer helhetlig tilnærming til identitetsarbeidet i en tidlig fase, som i neste omgang vil kunne bidra til å styrke tilliten til asylinstituttet ved at asylsøknader behandles på korrekt grunnlag. Samtidig vil innhenting og sikring av opplysninger om identitet og asylgrunnlag kunne bidra til å redusere saksbehandlingstiden, som overfor utlendingen vil gi en raskere avklaring og redusere belastningen som lang ventetid kan medføre.

PU støtter forslaget om at visitasjon også omfatter undersøkelse av mobiltelefoner og andre elektroniske lagringsenheter, og mener det er helt nødvendig at lovgivningen reflekterer utviklingen i samfunnet. Dagens teknologi gir også sikrere oppbevaring av identitetsdokumenter og er for mange å foretrekke. Mister man mobiltelefonen, kan man enkelt skaffe seg en ny, mens det kan være langt mer tid- og ressurskrevende å gjenskaffe identitetsdokumenter. Når utlendingen har søkt om asyl, vil det heller ikke være aktuelt for

utlendingen å henvende seg til hjemlandets myndigheter for å få f.eks. nytt reisedokument eller nasjonalt id-kort.

I det følgende kommenteres departementets forslag fortløpende.

Punkt 4.1 Visitasjon og undersøkelse ved søknad om beskyttelse.

PU støtter departementets forslag om å lovfeste en adgang til rutinemessig visitasjon i utlendingsloven, og er enig i at det er hensiktsmessig å ta utgangspunkt i tollforskriften § 13-1-1 ved utforming av bestemmelsen. Videre synes vi forslaget om å gi en utvidet legaldefinisjon av visitasjonsbegrepet, er positivt. Utvidelsen er i realiteten en nødvendig modernisering av visitasjonspraksisen for å imøtekomme den teknologiske utviklingen og dagens virkelighet.

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

Visitasjon i forbindelse med utlendingskontroll

PU er imidlertid ikke enig i departementets forslag om at adgangen bør begrenses til asylregistreringen. PU mener det i større grad må tas i betraktning at visitasjon kan være aktuelt i tilknytning til utlendingskontroll etter utlendingsloven § 21. Ved slik kontroll plikter utlendingen å "vise legitimasjon og om nødvendig gi opplysninger for å bringe identiteten og lovligheten av oppholdet i riket på det rene". I Ot.prp.nr. 75 (2006-2007) avsnitt 13.5.2, fremheves at avskaffelsen av personkontroll på indre Schengengrense har økt muligheten for å ta seg ulovlig inn i landet. Dermed har territorialkontroll blitt et desto viktigere verktøy for politiet, idet utlendinger med ukjent bakgrunn og identitet kan utgjøre en sikkerhetsrisiko. I forarbeidene understrekes at det derfor må legges ned en betydelig innsats for å avklare asylsøkeres identitet. De samme underliggende hensyn gjør seg gjeldende også overfor andre utlendinger som kontrolleres av politiet ettersom utlendingsloven § 21 gjelder enhver utlending på norsk territorium, ikke bare asylsøkere.

Motivene til utlendingsloven § 21 harmonerer godt med departementets forslag om rutinemessig visitasjon av utlendinger for å avdekke forhold av betydning for om utlendingen utgjør en sikkerhetstrussel. Schengenavtalen og utvidelsen av medlemsland som omfattes av avtalen, har gjort det enklere for kriminelle å bevege seg fritt innenfor Schengenområdet uten å bli oppdaget. Den raske forflytningen mellom landene er en utfordring i medlemslandenes kamp om å forebygge og bekjempe terroranslag. Visitasjonsadgang i disse tilfellene vil etter vårt syn ikke innebære noen krenkelse av EMK art. 8, men må anses å være omfattet av nasjonalstatenes skjønnsmargin. Ethvert land har et legitimt behov for å vite hvem som oppholder seg på territoriet og intensjonene med oppholdet. Hensikten med visitasjonen fremmer legitime formål og er et nødvendig inngrep i et demokratisk samfunn av hensyn til nettopp de interessene artikkel 8 nr. 2 er ment å ivareta, nemlig "den nasjonale sikkerhet, offentlig trygghet" og "for å forebygge uorden eller kriminalitet". Politiet mener hensynet til samfunnssikkerhet bør veier tyngre enn hensynet til utlendingens rett til privatliv i disse situasjonene.

PU viser videre til at også de andre formålene departementet fremhever i høringsnotatet på side 6-7, gjøre seg gjeldende ved utlendingskontroll. Opplysninger om oppholdets varighet og

hensikten med oppholdet er av vesentlig betydning for om det er grunnlag for å bortvise eller utvise en tredjelandsborger med oppholdstillatelse i et annet Schengenland. Dermed er all tilgjengelig informasjon om reiserute og innreisetidspunkt av interesse for politiet. Vår erfaring er at de fleste utlendingene kjenner til makstiden de kan oppholde seg visumfritt i Norge og tilpasser forklaringen sin om innreisetidspunkt deretter. Grundigere undersøkelse av mobiltelefon avdekker ofte bilder tatt i Oslo, bilder av arbeidskontrakt/arbeidslistene, eller andre opplysninger som belyser varigheten av og hensikten med oppholdet i Norge. I praksis samtykker utlendingene som regel til at politiet får se gjennom telefonen som følge av medvirkningsplikten i utlendingsloven § 83 annet ledd, jf. utlendingsforskriften § 17-7, men det hender at utlendingen motsetter seg dette og undersøkelsen må gjennomføres i medhold av utlendingsloven § 103.

Vilkårene for undersøkelse etter lovens § 103 knytter seg til identitetstvil eller unndragelsfare. I § 103 første ledd bokstav a tredje alternativ er det anledning til å undersøke om det er konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen skjuler eller tilbakeholder opplysninger av vesentlig betydning "for en sak om oppholdstillatelse". Utlendingskontrollene ender som oftest opp med et vedtak om enten bort- eller utvisning, hvilket ikke kan karakteriseres som en sak om oppholdstillatelse. Dette betyr at § 103 ikke kan benyttes for å få opplyst en sak om bort- eller utvisning. Etter vårt syn taler dette for at den nye visitasjonshjemmelen bør utvides til også å gjelde for utlendingskontrolltilfellene.

Selv om politiet har adgang til å visitere utlendinger i forbindelse med utlendingskontroll etter politiloven § 10, ligger det en begrensning i kravet om at det må foreligge tvil om utlendingens identitet. Videre begrenses visitasjonen til "ytre besiktigelse og undersøkelse av en persons klær utenpå kroppen, av vedkommendes klær, veske og lignende i den hensikt å finne bestemte gjenstander", jf. Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) side 62. Resultatet av en utlendingskontroll kan være at politiet finner grunnlag for å opprette bort- eller utvisningssak, og i disse sakene oppstår det sjeldent tvil om utlendingens identitet. Utlendingene har gjerne oppholdstillatelse i et annet Schengenland og har således interesse i å fremlegge identitetsdokumenter og dokumentasjon på tillatelsen. Videre kan det hende at utlendingen fremviser falske dokumenter for å forlede politiet til å tro at vedkommende har nødvendig oppholdstillatelse og dermed lov til å oppholde seg på territoriet på kontrolltidspunktet. I den sammenheng viser vi til høringsnotatets side 9, hvor departementet har vurdert om det bør gjøres unntak i visitasjonsbestemmelsen i de tilfellene hvor utlendingen fremlegger dokumentasjon, men har kommet til at det er lite hensiktsmessig. Det vises til at fremlagte dokumenter kan vise seg å være falske, og at "de øvrige formål som bør ligge til grunn for visitasjonsadgangen (kartlegging av reiserute, avdekking av opplysninger av betydning for saken, sikkerhetsvurderinger og behovet for å bekjempe menneskehandel og menneskesmugling), fortsatt vil gjøre seg gjeldende."

Avgrensningen i visitasjonsadgangen vil også kunne få uheldige konsekvenser og skape et kunstig skille. For eksempel dersom politiet kontrollerer to utlendinger uten lovlig opphold, hvorpå den ene påberoper seg beskyttelse, men ikke den andre, begrenses visitasjonen i sistnevnte tilfelle seg til å avklare utlendingens identitet etter politiloven § 10. Det samme gjelder der utlendingen i forbindelse med en pågrep påberoper seg asyl, men trekker søknaden på vei inn til asylregistrering. Ytterligere personundersøkelse må da ha grunnlag i utlendingsloven § 103 og de formål som der er angitt, samt at kravet til personell kompetanse til å treffe beslutning om undersøkelse må være oppfylt. Dermed oppstår to undersøkelsesspor, med til dels ulike formål og ulike kompetansebestemmelser, i utlendingsaker som springer ut av samme kontrollsituasjon.

Departementets forslag om å plassere visitasjonsbestemmelsen i utlendingslovens tvangsmiddelkapittel, som ny § 103a, er også et moment som taler for at visitasjonsreglene gis et videre anvendelsesområde. Utlendingsloven § 103 regulerer undersøkelser i utlendingssaker generelt, ikke asylsaker spesielt. Manglende samarbeid om å klarlegge sin identitet ved utlendingssaker etter utlendingsloven § 21, er ett av vilkårene for å igangsette undersøkelser etter lovens § 103 første ledd bokstav a. Alternativt bør visitasjonsreglene inntas i utlendingsloven kapittel 11, II. "Særskilte regler for søknader om beskyttelse (asylsaker)", for å synliggjøre at dette er særregler i tilknytning til registrering av asylsøknader. Selv om likhetstrekkene ved selve gjennomføringen av visitasjon og undersøkelse kan tale for å samle reglene i en felles bestemmelse, mener PU at situasjonen og saken som foranlediger visitasjonen i større grad bør være styrende for den lovtekniske løsningen.

Nærmere om hvem som kan gjennomføre undersøkelse av mobiltelefoner o.l.

PU støtter forslaget om at regelverket åpner for at undersøkelse av mobiltelefoner og andre elektroniske lagringsenheter kan gjennomføres av sivilt ansatte eller andre uten politimyndighet. Det vil gi politiet økt fleksibilitet og bedre kapasitet i tilfelle masseankomster. Imidlertid mener vi det er viktig at det i lovforslaget presiseres at det er en forutsetning at de sivilt ansatte jobber i politiet. Begrunnelsen er at visitasjon er et utpreget polisiært kontrolltiltak, og de nevnte formålene med visitasjon etter utlendingsloven underbygger nettopp det. Gjennom visitasjon kan politiet komme over opplysninger om straffbare forhold som ikke har direkte betydning for behandlingen av asylsøknaden, og er i utgangspunktet taushetsbelagte opplysninger i henhold til politiregisterloven § 23. Av høringsnotatet fremgår det at opplysninger hentet fra mobiltelefoner o.l. vil kunne bli registrert i politiets utlendingsregister, UTSYS, som PU er behandlingsansvarlig for. Formålet med UTSYS er blant annet å bidra til «politiets kriminalitetsbekjempende virksomhet» og til en «effektiv løsning av politiets oppgaver etter utlendingsloven», jf. politiregisterforskriften § 56-1 nr. 1 og 2. Å gi andre fagpersoner direkte tilgang til eller innsyn i råmateriale på mobiltelefon uten at det er vurdert om opplysningene er av betydning for asylsaksbehandlingen, vil kunne stride mot politiregisterloven § 30. I forbindelse med ankomst og registrering av utlendingens asylsøknad kan det være relevant og av vesentlig betydning for politiet og utlendingsmyndighetene å dele informasjon om funn gjort på mobiltelefon eller mobile lagringsenheter, men disse må etter vårt skjønn gjøres innenfor rammen av politiregisterforskriften § 9-6 første ledd nr. 9, jf. annet ledd, jf. § 4-2.

Unntak fra visitasjonsreglene for utlendinger med gyldig oppholdstillatelse på annet grunnlag.

I høringsnotatet på side 9 foreslår departementet at det bør gjelde unntak i de tilfellene hvor utlendingen har gyldig oppholdstillatelse i riket på annet grunnlag, f.eks. som student eller ektefelle. Det vises til at det er mindre grunn til å foreta visitasjon eller undersøkelse i disse sakene, uten at det foreligger konkret id-tvil eller at sikkerhetsmessige forhold tilsier det. Departementet har ikke begrunnet dette nærmere. PU viser til at en utlending med oppholdstillatelse som søker asyl kan ha like stor interesse i å skjule identitetsopplysninger som en asylsøker uten tillatelse, f.eks. for å få innvilget oppholdstillatelse i en annen identitet eller den opprinnelig tillatelsen er gitt i uriktig identitet. Det samme gjelder å holde tilbake andre opplysninger som kan ha betydning for asylsaken. PU mener visitasjon i disse tilfellene ikke er særlig inngripende kontrolltiltak, og må ses i sammenheng med at utlendingen plikter å

medvirke til å avklare sin identitet frem til korrekt identitet er registrert og i den grad utlendingsmyndighetene krever det, jf. utlendingsloven § 83 annet ledd.

Nærmere om tidspunktet for visitasjonen og undersøkelsen.

Adgangen til rutinemessig visitasjon gjelder "ved registrering av søknad om beskyttelse", jf. forslaget til ny utlendingsforskrift § 18-11a. Det er ifølge høringsnotatet på side 9 ikke begrenset til et bestemt tidspunkt, og det legges til grunn at registreringsprosessen kan trekke ut i tid ved f.eks. situasjoner med ekstraordinært høye ankomster. PU er enig i at det må legges til grunn en romslig margin for når visitasjon kan gjennomføres, ellers vil bestemmelsen fort bli illusorisk. Videre tolker PU ordlyden i ny § 18-11a - "I forbindelse med asylregistreringsprosessen kan politiet rutinemessig foreta visitasjon" – dithen at den også omfatter visitasjon av en utlending som etter å ha registrert søknad om asyl, forsvinner og senere påtreffes i utlendingskontroll og/eller pågripes før det er fattet vedtak i utlendings-saken. Dersom det i den forbindelse besluttet å foreta en utvidet asylregistrering, eller Utlendingsdirektoratet ber politiet innhente nye opplysninger fra søkeren som kan være av betydning for behandlingen av asylsøknaden, mener vi også dette må ses på som en del av den samlede registreringsprosessen og saksforberedelsen.

4.2 Beslag.

PU støtter forslaget om å utvide adgangen til å ta beslag, slik at utlendingsloven § 104 nytt annet ledd samsvarer med visitasjonsadgangen. Av samme grunn bør ordlyden i § 104 være så lik som mulig utlendingsforskriften § 18-11a, for å unngå tolkningstvil. 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.

Ovennevnte argumenter for å utvide visitasjonsadgangen til å gjelde ved utlendingskontroller, gjøres gjeldende også med hensyn til den foreslåtte beslagshjemmelen.

I tillegg foreslår PU en tilføyelse i lovens § 104 første ledd om at beslag også gjelder materiale av vesentlig betydning for en sak om oppholdstillatelse. Dette vil korrespondere bedre med utlendingsloven § 103 første ledd bokstav a, siste punktum. Slik bestemmelsene nå er utformet fremstår adgangen til å undersøke videre enn ved beslag, noe vi mener er uheldig.

For øvrig bemerkes at det i den foreslåtte ordlyden i § 104 annet ledd legges opp til at politiet kan iverksette undersøkelse av mobiltelefoner og mobile lagringsenheter uten å vurdere om vilkårene i utlendingsloven § 103 er til stede, herunder kompetansebestemmelsene i tredje ledd. Fra politiets side er dette klart den mest praktiske løsningen og vil være avklarende i forhold til dagens praksis.

4.3 Tilbakelevering av pass

PU stiller seg positivt til forslaget om å foreta en presisering i utlendingsloven § 93 første ledd, for å tydeliggjøre at myndighetene kan beholde innleverte pass og reisedokumenter frem til det er fattet endelig vedtak i utlendingssaken eller til utlendingen forlater riket. Det gjelder selv om asylsaken stilles i bero, henlegges eller utlendingen meldes forsvunnet. Dersom utlendingen i mellomtiden har behov for dokumentene under sitt opphold i Norge, bør imidlertid fremgangsmåten være at utlendingen sender en skriftlig anmodning hvor det gis en begrunnelse for hvorfor vedkommende trenger dokumentene. PU mener det vil være svært

uheldig om utlendingen får utlevert en kopi av dokumentene, som enkelt kan misbrukes for å skaffe nytt pass fra hjemlandets myndigheter mens søknad om beskyttelse er til behandling i Norge. Det er videre vanskelig å se noen grunn for at utlendingen trenger kopi av dokumentene i perioden søknaden er til behandling, eller frem til uttransport. Dersom utlendingen har fått avslag på asylsøknaden, er det helt avgjørende at politiet har kontroll på dokumentene og hva de brukes til. Ønsker utlendingen å reise hjem og trenger dokumentene i forbindelse med søknad om reisedokument, vil politiet kunne legge til rette for det ved f.eks. å fremlegge dokumentene for ambassaden.

Vi er også positive til at innleveringsplikten etter § 93 første ledd utvides til å gjelde nasjonale id-kort. Vi mener imidlertid 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, etc. Vi mener at utlendingen i mangel av pass bør pålegges å levere de identitetsdokumentene vedkommende er i besittelse av. Vi kan ikke se at dette vil representere noe ytterligere eller større inngrep enn det som følger av gjeldende innleveringsplikt.

PU påpeker at nåværende ordlyd i utlendingsloven § 93 første ledd annet punktum knytter plikten til å levere inn dokumentene til tidspunktet for fremsettelsen av søknad om beskyttelse, fremfor den generelle medvirkningsplikten i § 83 annet ledd. Så lenge medvirkningsplikten består inntil korrekt identitet er registrert, mener vi det bør fremgå av § 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 asyl ble registrert. Etter PUs erfaring er det ikke uvanlig at asylsøkere, som på søknadstidspunktet ikke fremlegger pass eller andre identitetsdokumenter, skaffer seg dokumentene på et senere tidspunkt uten å informere PU eller utlendingsmyndighetene.

Innleveringsplikten gjelder kun ved søknad om beskyttelse. Tilsvarende hjemmel i bort- og utvisningssaker finnes ikke, men er etter vårt syn meget praktisk. Som nevnt i punkt 4.1 vil tvil om identitet sjeldent komme på spissen i disse sakene, men for å kunne holde pass eller andre reisedokumenter tilbake må det foreligge unndragelsesfare etter utlendingsloven § 104 annet ledd første punktum. Det er ikke alltid 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, fordi en gjerne trenger dokumentene tilbake, samt reduserer risikoen for at politiet må kansellere uttransporten.

5. Administrative og økonomiske konsekvenser

Departementet forutsetter at ekstrakostnader i forbindelse med at politiet gis en videre adgang til visitasjon og undersøkelse, dekkes innenfor eksisterende rammer. PU understreker imidlertid at det ikke kan utelukkes merkostnader til innkjøp av teknisk utstyr, servere, programvare for å sikre dataenes konfidensialitet, analyseverktøy for å kunne sortere og sammenstille funn gjort på mobiltelefon og mobile lagringsenheter, og annet utstyr og ressurser ved gjennomgang av elektronisk materiale.

Øvrige innspill

I desember 2016 sendte Justis- og beredskapsdepartementet på høring et forslag om endringer av straffeprosessloven § 199 a (**Høring - bruk av tvang overfor mistenkte eller tredjemann for å få tilgang til innhold i datasystem ved bruk av biometrisk autentisering** (Snr. 16/7883)). POD oversendte ikke denne høringen til PU. Forslaget er utformet generelt, men er særlig aktuelt fordi det gir hjemmel til bruk av tvang for å åpne en mistenkts mobiltelefon med vedkommendes fingeravtrykk. Departementet begrunner forslaget med at det er viktig at politiet har nødvendige hjelpemidler tilgjengelig for å oppklare kriminalitet.

Vi ønsker å gjøre oppmerksom på at denne problemstillingen også er aktuell i utlendingssakene. Det forekommer at utlendinger nekter åpne mobiltelefoner med fingeravtrykkene sine. Som oftest skjer dette etter at utlendingen har blitt frihetsberøvet etter utlendingsloven § 106. Politiet går da glipp av verdifull informasjon, og dette forvansker arbeidet med å avklare utlendingens identitet og få gjennomført en utsendelse til hjemlandet. Etter utlendingsloven § 83, jf. utlendingsforskriften § 17-7 første ledd bokstav d, plikter en utlending å fremlegge elektronisk lagrede opplysninger om sin identitet til utlendingsmyndighetene.

I desember i fjor sendte departementet også ut et høringsforslag om endringer i utlendingslovens regler om tvangsmidler (ref. 16/7930). Der foreslo departementet at utlendingsloven § 103 femte ledd skulle henvise til at bl.a. reglene i straffeprosessloven § 199 a gjelder tilsvarende.

Idet forslaget til ny bestemmelse i straffeprosesslov § 199 a gjelder bruk av makt, herunder også åpner for inngrep mot tredjepersoner, er vi av den oppfatning at deler av den foreslåtte bestemmelsen må inntas i utlendingsloven § 103. Evt. bør det presiseres i utlendingsloven § 103 femte ledd at straffeprosessloven § 199 a gjelder tilsvarende, men ikke den delen av bestemmelsen som retter seg mot tredjepersoner.

Med hilsen

Jan Olav Frantsovold
avdelingsleder

Kristel Lee Høgslett
politiadvokat

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.



Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep.
0031 OSLO

INNLANDET POLITIDISTRIKT

Deres referanse:
Maren Vaagan

Vår referanse:
201700580-2 008

Sted, Dato
Hamar politihus, 31.01.2017

HØRING - FORSLAG TIL ENDRING I UTLENDINGSLOVEN OG UTLENDINGSFORSKRIFTEN - VISITASJON OG UNDERSØKELSE AV ASYLSØKERE VED REGISTRERING MV

I forbindelse med de foreslåtte endringene som gjelder visitasjon, undersøkelse av mobiltelefoner og andre elektroniske lagringsenheter mv. i forbindelse med asylregistreringen, stiller vi oss positive til det og har ingen kommentarer ut over det.

Med hilsen

Johan Martin Welhaven
Visepolitimester

Silja Strømme
Seksjonsleder Utlending

INNLANDET POLITIDISTRIKT



POLITIET

Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep
0031 OSLO

<i>Deres referanse</i>	<i>Vår referanse</i>	<i>Dato</i>
201700222	201700368	01.03.17

Høring – Forslag til endring i utlendingsloven og utlendingsforskriften – visitasjon og undersøkelse av asylsøkere ved registrering mv.

Vi viser til Politidirektoratets høringsbrev av 11.01.17 vedrørende endringer i utlendingslovens regler hva gjelder visitasjon og undersøkelse av asylsøkere ved registrering m.v.. Høringen er først og fremst relevant for Politiets utlendingsenhet, som har ansvaret for registrering av asylsøkere i Norge.

Oslo politidistrikt er positive til de foreslåtte endringer som etter vår oppfatning vil føre til et klarere og tydeligere regelverk, idet det foreslås å innarbeide en egen bestemmelse i utlendingsloven og forskriften for visitasjon av asylsøkere ved registrering. Videre er vi positive til at adgangen til visitasjon utvides med henblikk på identitetsavklaring, og også for å verifisere andre opplysninger som gis av utlendingen i forbindelse med søknaden. Dette er svært viktig for å unngå at utlendinger gir uriktige eller villedende opplysninger og på denne bakgrunn urettmessig får opphold i Norge og/eller blir registrert under falsk identitet. Avdekkes ikke uriktige opplysninger allerede ved registrering, er det stor sannsynlighet for at de aldri blir avdekket.

Avklaring av identitet er en av de største utfordringene politiet har på utlendingsfeltet, og utvidede hjemler i dette øyemed vil lette politiets arbeid betraktelig samt gi et bedre grunnlag for å fastsette både rett identitet og reiserute til Norge.

Oslo politidistrikt støtter også forslaget om å beholde pass og reisedokumenter som leveres ved fremsettelse av asylsøknad, frem til det er fattet et endelig vedtak om oppholdstillatelse eller utlendingen forlater Norge. Dette er etter vår oppfatning særlig viktig i saker hvor det foreligger unndragelsesfare.

Med vennlig hilsen

Audun Kristiansen
Politinspektør

Marianne Aune
Saksbehandler

Oslo politidistrikt



Politidirektoratet
politidirektoratet@politiet.no

NCIS Norway

Deres referanse:
201700222

Vår referanse:
201700155

Sted, dato
Oslo, 20.03.2017

HØRINGSSVAR – FORSLAG TIL ENDRING I UTLENDINGSLOVEN OG UTLENDINGSFORSKRIFTEN – VISITASJON OG UNDERSØKELSE AV ASYLSØKERE VED REGISTRERING MV.

Det vises til høringsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet av 11. januar 2017 med forslag om endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften, samt tilhørende e-post fra Politidirektoratet av 13. d.s. Kripos var bedt om å inngi eventuelle merknader innen 1. mars 2017. Denne fristen er senere forlenget. Vi beklager sen oversendelse.

Innledende merknader

Det er foreslått å innføre en utvidet adgang til visitasjon av asylsøkere ved asylregistreringen gjennom en delegasjonshjemmel i utlendingsloven, og nærmere regler i utlendingsforskriften. En slik hjemmel vil gi adgang til rutinemessig bruk av visitasjon uavhengig av tvil om identitet, samtidig som formålet med visitasjonen utvides til annet enn identitetsavklaring. Videre utvides omfanget av de undersøkelser som inngår i visitasjonen, blant annet ved at mobiltelefoner og mobile lagringsenheter også skal kunne visiteres. Ved mistanke om at utlendingen skjuler opplysninger eller gjenstander av betydning, åpner forslaget for en mer omfattende undersøkelser av person. Visitasjon og undersøkelser skal bestemmes av politiet, og forslaget innebærer således at deler av den beslutningsmyndighet som i dag er tillagt retten/politimester, i asylregistreringsprosessen, flyttes til politiet. Departementet har samtidig foreslått at de tilhørende regler for beslag i ting avdekket ved visitasjonen utvides tilsvarende.

Lovforslaget har en side til straffebestemmelser hvor Kripos har et nasjonalt etterforskningsansvar (straffeloven kapittel 16 om folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser), til bestemmelser hvor Kripos kan bli tillagt etterforskningsansvar (straffeloven kapittel 17 om åpen etterforskning av terrorhandlinger), samt til områder hvor Kripos har et særskilt ansvar for oppfølging og monitorering (menneskehandel og menneskesmugling). Mange asylsøkere kommer fra områder med væpnet konflikt der det også begås krigsforbrytelser i betydelig omfang. Avdekking av opplysninger om slike mulige straffbare forhold allerede ved asylregistrering kan bidra til rask iverksettelse av

Kripos/Retts- og påtalenheten

Post: Pb. 8163 Dep., 0034 Oslo
Besøk: Brynsalléen 6, 0667 Oslo
www.politi.no/kripos

Telefon: (+47) 23 20 80 00
Telefaks: (+47) 23 20 88 80
E-post: kripos@politiet.no

Org. nr: 974 760 827

etterforskning. Dette er videre forbrytelser som kan gi grunnlag for eksklusjon fra asylinstituttet etter utlendingsloven § 31. Også innen området menneskehandel og menneskesmugling vil tidlig tilgang til opplysninger gi politi og andre myndigheter et bedre utgangspunkt for videre oppfølging av et høyt prioritert område.

Kripos er generelt positiv til forslaget. De foreslåtte bestemmelsene bygger etter vår vurdering på viktige hensyn og hensiktsmessige formål. Anvendelsen av reglene vil kunne fremskaffe informasjon av sentral betydning for en god og opplyst behandling av asylsaken, informasjon av sentral betydning for nasjonal sikkerhet og for oppfølging av alvorlig kriminalitet. Vi vil likevel peke på at forslaget reiser problemstillinger knyttet til krav til nødvendighet og forholdsmessighet. Videre må hjemmelsgrunnlaget for en slik tvangsbruk være tilstrekkelig klart, herunder anvendelsesområdet og rekkevidden av de foreslåtte bestemmelsene. Vi stiller herunder spørsmål ved om dagens forslag i noen grad kan utfordre lovskravet.

Nedenfor følger Kripos' merknader til forslagene.

Visitasjon ved søknad om beskyttelse

Formålet med visitasjon etter politiloven § 10 er å klarlegge en persons identitet. Bruk av visitasjon etter denne bestemmelsen forutsetter tvil om identitet, enten fordi personen nekter å gi opplysninger, eller fordi det er mistanke om at oppgitt identitet er falsk. Formål og anvendelsesområde for undersøkelse etter utlendingsloven § 103 er videre, da undersøkelse etter denne bestemmelsen også kan foretas med formål å avdekke andre opplysninger av vesentlig betydning for en søknad om oppholdstillatelse.

Det fremgår av høringsnotatet at mange asylsøkere gir uriktige opplysninger om både identitet og asylgrunnlag. Mange søkere mangler reisedokumenter, og omfanget av falske reisedokumenter kan være betydelig. Videre skjuler også enkelte en kriminell bakgrunn eller andre opplysninger av sikkerhetsmessig betydning. Registreringen må ofte foregå raskt, med lite rom for skjønsmessige vurderinger. I sum kan dette gi et dårlig grunnlag for de vurderinger som skal gjøres ved avgjørelsen av om en person skal innvilges asyl.

Kripos er enig i at gjeldene regler for visitasjon ikke i tilstrekkelig grad synes egnet til å ivareta dagens utfordringer, og mener at det vil være hensiktsmessig at visitasjon kan foretas med formål å avdekke informasjon utover det som har betydning for den rene identitetsfastsettelse. Etter vår oppfatning følger det av utlendingslovens forarbeider at kriminalitetsbekjempelse er et relevant hensyn også ved spørsmål om tvangsmidler kan og skal benyttes etter utlendingsloven.

Innenfor Kripos' ansvarsområde er opplysninger om mulige alvorlige forbrytelser åpenbart av stor betydning. Opplysninger innhentet allerede ved asylregistreringen kan få stor betydning for vurdering av mistankegrunnlag, for sikring av bevis og for iverksetting av taktiske etterforskingsskritt. Typisk i krigsforbrytelsessaker er det viktig å være oppmerksom på at slike opplysninger også kan få stor relevans for politiet i tilfeller der etterforskning iverksettes på et senere tidspunkt.

De samme hensyn som gjør visitasjon med utvidet formål til et egnet virkemiddel, underbygger etter Kripos' syn samtidig at visitasjon bør kunne foretas rutinemessig. Hvorvidt det foreligger tvil om identitet vil ofte være en skjønsmessig vurdering. Rutinemessig visitasjon vil kunne gi et bedre grunnlag for å sammenholde alle relevante opplysninger rundt

søkers identitet og historikk, samt være egnet til å avdekke uriktige opplysninger selv om det ikke forelå tvil om identitet i utgangspunktet. Etter Kripos' syn vil det heller ikke nødvendigvis være konkrete holdepunkter innledningsvis for at en søker gir uriktige opplysninger om asylgrunnlag, opprinnelsessted, reiserute eller tilknytning til en væpnet konflikt.

For bruk av tvangsmidler mot person etter straffeprosessloven må det foreligge en mistanke som begrunner inngrepet. Et krav til mistanke gjelder i dag også for visitasjon og for undersøkelse og beslag etter utlendingsloven, selv om slike inngrep i utgangspunktet har et annet formål enn tvangsmidler etter straffeprosessloven. En utvidet adgang til bruk av rutinemessig visitasjon, uten krav til holdepunkter for at utlendingen unndrar opplysninger, skiller seg således fra dagens utgangspunkt. Vi er likevel enig med departementet i at en rutinemessig visitasjon som foreslått vil være forholdsmessig og oppfylle kravene etter EMK art. 8. Bruk av visitasjon må i denne sammenheng anses som et lite inngripende tiltak mot den enkelte. Det retter seg videre mot personer som normalt har reist inn i landet uten gyldig visum eller annet innreisegrunnlag. Forutsatt at rekkevidden av hjemmelsgrunnlaget fremgår tydelig av lovverket, sikres også forutsigbarhet og likebehandling ved utøvelsen.

Departementet foreslår å avgrense bruken av bestemmelsen mot utlendinger som har annen gyldig oppholdstillatelse på tidspunktet for asylsøknad. Kripos er i utgangspunktet enig i at hensynene bak forslaget ikke synes å ha like stor vekt i disse tilfellene. På den annen side er det spørsmål om hvilken kontroll som reelt har blitt foretatt ved innvilgelse av en tidligere tillatelse. Ved søknad om asyl kan søker fortsatt ha en interesse i å holde opplysninger tilbake. Imidlertid antas registreringsprosessen her i praksis å skille seg noe fra de ordinære tilfeller, ved at utlendingen allerede har tilhold og eiendeler i landet. Dermed vil man ofte uansett falle tilbake på hjemmelen for undersøkelse av bolig mv., jf utlendingsloven § 103.

Visitasjon i forhold til mobiltelefoner og mobile lagringsenheter

Etter gjeldende rett må en gjennomgang av mobiltelefon basere seg på samtykke, undersøkelse eller gjennomgang av beslag, der anvendelse av de to sistnevnte oppstiller materielle og formelle vilkår.

De hensyn og formål som begrunner en utvidet adgang til visitasjon gjør seg etter Kripos' syn også gjeldende for muligheten til å gjennomgå innhold på mobiltelefoner og andre mobile elektroniske lagringsenheter. Som det fremgår av høringsnotatet har den teknologiske utviklingen ført til at mange asylsøkere i dag sikrer seg tilgang til dokumentasjon på telefon eller annet lagringsmiddel. Erfaringsmessig kan dette være reisedokumenter, billetter, vitnemål, familie bøker, offentlige eller militære dokumenter mv. Viktige opplysninger for saksbehandlingen er dermed ikke lengre i like stor grad tilgjengelig ved ordinær visitasjon av klær og bagasje. Dette er en utvikling også lovgivningen må tilpasse seg dersom visitasjonen skal tjene sitt formål.

Det fremstår som klart sannsynlig at det i lang tid fremover vil ankomme utlendinger til Norge som har deltatt aktivt i væpnede konflikter, herunder i Syria og Irak, og/eller har relasjoner til menneskehandel/menneskesmugling. Et kjennetegn ved dagens konflikter er at mange handlinger dokumenteres med bilder og video på mobiltelefon, og at disse spres i stort omfang via sosiale medier og andre kanaler på internett. Det er således holdepunkter for at denne kategorien søkere potensielt vil kunne ha inkriminerende informasjon på sine mobiltelefoner, og tilhørende informasjon om kontakter og nettverk. Visitasjon anses således å være et egnet virkemiddel for å avdekke slik informasjon.

Som virkemiddel fremstår imidlertid visitasjon av mobiltelefoner og PCer å være mer inngripende enn den tradisjonelle visitasjon, og har mer karakter av undersøkelse. Mobiltelefoner har som kjent i dag et meget sammensatt bruksområde, og kan inneholde svært mye informasjon av personlig karakter. Som beskrevet i høringsnotatet kan dette være informasjon som heller ikke er relevant for saksbehandlingen. Etter en samlet vurdering av inngrepets art og de hensyn som gjør seg gjeldende, er imidlertid Kripos enig med departementet i vurderingen av at også en slik adgang til utvidet visitasjon fremstår nødvendig og forholdsmessig.

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, tjenestekontoer 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.

I forlengelsen av dette bemerker Kripos at det for oss fremstår noe uklart hvor departementet mener grensen går mellom visitasjon og de nærmer undersøkelser som er ment å forutsette beslag, jf forslag til endringer i utlendingsloven § 104. Kan man for eksempel som del av visitasjonen benytte programvare for tilegnelse av informasjon og/eller sikre innhold for senere gjennomgang, eller er man da over i undersøkelse av beslag. Det er eksempelvis ikke gitt at den som foretar visitasjonen forstår språket og innholdet i det aktuelle materialet.

Etter Kripos' oppfatning bør rekkevidden av den foreslåtte hjemmelen fremkomme klarere av bestemmelsen. Ved en utvidelse av hjemmelsgrunnlaget bør rammene for praktisering være minst mulig egnet til å skape usikkerhet.

Undersøkelser og beslag

Ved forslaget til forskrift § 18-11a, 3. ledd gis adgang til undersøkelse av person med samme utvidede formål som for visitasjon, ved mistanke om at utlendingen skjuler opplysninger eller gjenstander av betydning. Til forskjell fra gjeldende rett i utlendingsloven § 103 er myndigheten til å beslutte slik undersøkelse nå lagt til polititjenestemann der det skjer som ledd i asylregistreringsprosessen.

Forslaget om korresponderende formål ved både visitasjon og undersøkelse etter forskriften, samt for beslag etter utlendingsloven § 104, fremstår etter Kripos' vurdering som hensiktsmessig. Dette gir en bedre sammenheng i regelverket og virkningen av tvangsmiddelbruken samlet sett. Kripos mener man bør vurdere å la denne formålsbetraktningen også få et korresponderende uttrykk i utlendingslovens § 103, slik at eventuelle behov for oppfølgende og utvidede undersøkelser kan gjøres med samme formål.

Formålet med endringene er blant annet å sikre bedre tilgang til nødvendig informasjon. I lys av dette fremstår det formålstjenlig at myndigheten til å beslutte undersøkelse av person, som del av asylregistreringsprosessen, legges "ned" et nivå. Virkemiddelet er noe mer inngripende

enn den foreslåtte visitasjonsadgangen, men står i naturlig sammenheng med eventuell mistanke som fremkommer som resultat av denne. Det reguleres samtidig nærmere i forslaget hvordan undersøkelse på person skal foregå. Kripos stiller imidlertid spørsmål ved om ikke en slik endring av beslutningsmyndighet burde hjemles i lov og ikke i forskrift, jf avsluttende merknader.

Kripos 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 vil 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.

Avsluttende merknader - lovskrav

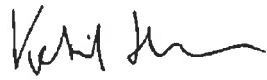
Som kjent stilles et strengt hjemmelskrav ved anvendelse av tvangsmidler. Både materielle vilkår for bruk og nærmere regler for fremgangsmåte må fremgå klart av loven.

Ved departementets forslag gis en delegasjonshjemmel i lov, mens materielle og formelle krav for visitasjon og undersøkelse i forbindelse med asylregistrering først fremgår av forskrift. Sett hen til at forslaget både utvider hjemmelsgrunnlaget og endrer beslutningsnivået, mener Kripos at det bør vurderes om ikke disse endringene i større utstrekning bør gis i lovs form. Vi stiller spørsmål ved om dagens forslag i noen grad kan utfordre lovskravet. En nærmere regulering av grunnvilkårene i lov kan også gjøre regelverket mer oversiktlig. Regulering av rekkevidde, anvendelse og gjennomføring vil da hensiktsmessig fremgå av forskrift.

I tilknytning til formuleringen "...om utlendingen kan utgjøre en sikkerhetstrussel..." i forskriftens 1. ledd, fremgår av høringsnotatet at blant annet mulig kobling til overgrep, krigsforbrytelser og terrornettverk omfattes av formålet. For å få dette klarer frem kan det vurderes om dette burde fremgå klarere av forskriftsteksten, for eksempel ved en henvisning til eksklusjonsbestemmelsen i utlendingsloven.

Avslutningsvis påpekes at bruken av begrepene "visitasjon" og "undersøkelse" i forslag til ny bestemmelse i utlendingsforskriften § 18-11a, etter vår vurdering fremstår noe upresis og kan gi usikkerhet rundt det rettslige innholdet. Blant annet brukes undersøkelse også i betydningen gjennomføring av visitasjon, jf forskriftens 2. ledd. Videre benyttes ulike vilkår for iverksettelse av "undersøkelse" etter forskriftens 3. ledd ("mistanke om at utlending skjuler opplysninger av betydning") og utlendingsloven § 103 ("konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen ...[s]kjuler eller tilbakeholder opplysninger av vesentlig betydning"). Det fremstår for Kripos noe uklart om denne forskjellen er ment å ha rettslig betydning.

Med hilsen



Ketil Haukaas

Saksbehandler:

Espen H. Hanken

politiadvokat

Telefon: +47 23 20 80 00

Kopi: Det nasjonale statsadvokatembetet