



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 156 L

(2016–2017)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

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

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	4.2.3	Hvilke opplysninger som kan innhentes og fra hvem.....	14
2	Bakgrunn for lovforslaget og forholdet til andre lovgivningsprosesser	5	4.2.4	Hvilke formål opplysningene kan innhentes for, herunder nødvendighetskriteriet.....	14
2.1	Bakgrunn	5	4.2.5	Nærmere om innhenting av opplysninger fra omsorgssentre for enslige, mindreårige asylsøkere.....	16
2.2	Forholdet til andre lovgivningsprosesser	6	4.2.6	Krav til behandling av opplysningene	18
2.3	Høringen	6	4.2.7	Andre innspill	18
3	Gjeldende rett	8	4.3	Departementets vurdering	19
3.1	Rettslig utgangspunkt	8	4.3.1	Om forslaget.....	19
3.2	Behandling av opplysninger i asylmottak og omsorgssentre	8	4.3.2	Hvilke opplysninger som kan innhentes og fra hvem	21
3.3	Gjeldende grunnlag for utlevering av opplysninger om beboere i asylmottak og omsorgssentre mv.	9	4.3.3	Hvilke formål opplysningene kan innhentes for, herunder nødvendighetskriteriet	22
4	Lovforslaget	10	4.3.4	Krav til hjemmel, legitimt formål, begrunnelse og proporsjonalitet (retten til privatliv etter Grunnloven og EMK mv.)	24
4.1	Forslaget i høringsnotatet	10	4.3.5	Krav til behandlingen av opplysningene	26
4.1.1	Forslaget	10	4.3.6	Andre forhold.....	27
4.1.2	Krav til hjemmel, legitimt formål, begrunnelse og proporsjonalitet....	11	5	Økonomiske og administrative konsekvenser	27
4.1.3	Hvilke opplysninger som kan innhentes og fra hvem	11	6	Merknader til lovforslaget	28
4.1.4	Hvilke formål opplysningene kan innhentes for, herunder nødvendighetskriteriet	11		Forslag til lov om endringer i utlendingsloven (politiets tilgang til opplysninger om beboere i asylmottak mv.)	29
4.1.5	Krav til behandlingen av opplysningene.....	12			
4.2	Høringsinstansenes syn	12			
4.2.1	Om forslaget	12			
4.2.2	Krav til hjemmel, legitimt formål, begrunnelse og proporsjonalitet.....	12			



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 156 L

(2016–2017)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

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

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 21. juni 2017,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

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

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

Formålet med forslaget er i all hovedsak å bidra til at politiet får oversikt over utlendinger som opp-

holder seg i det enkelte politidistrikt, slik at politiet lettere kan utføre sine oppgaver som kontrollorgan på utlendingsfeltet, fremme arbeidet med sikkerhet og beredskap samt å lette arbeidet med å forebygge og etterforske kriminelle handlinger.

2 Bakgrunn for lovforslaget og forholdet til andre lovgivningsprosesser

2.1 Bakgrunn

Tidligere utleverte enkelte mottak ankomst- og flyttemeldinger til politiet ved beboerens ankomst og avreise. Etter Datatilsynets tilsynsrunde i 2008 konkluderte tilsynet med at slik utlevering var i strid med lov 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) § 11 bokstav a om rettslig grunnlag, Utlendingsdirektoratets (UDI) konsesjon fra Datatilsynet og internkontrollplikten etter personopplysningsloven § 14. Det ble lagt til grunn at der politiet ikke utøver oppgaver etter utlendingsloven, er det begrenset adgang til å utveksle informasjon med politiet. Etter dette fikk samtlige mottak pålegg fra UDI, som er behandlingsansvarlig i denne sammenheng, om at denne praksisen måtte opphøre.

Med bakgrunn i det høye antallet asylsøkere høsten 2015, instruerte Justis- og beredskapsdepartementet i juli 2016 om at politiet skal få utlevert opplysninger om navn, fødselsdato og nasjonalitet til beboere i mottak til visse formål, jf. instruks GI-10/2016 (se også omtale nedenfor under punkt 3.3). Instruksen ble gitt med hjemmel i utlendingsforskriften § 4-26, jf. utlendingsloven § 20 første ledd bokstav c, som krever grunnlag i en spesiell situasjon («når sikkerhets- eller beredskapshensyn tilsier det»). Instruksen ble dermed gjort tidsbegrenset frem til 31. desember 2017. Politiet hadde allerede adgang til å få opplysninger om utlendinger i forbindelse med en konkret sak etter utlendingsloven, for eksempel i forbindelse med retur og uttransportering av asylsøkere som har fått avslag på asylsøknaden. Instruksen innebærer at politiet nå kan få opplysninger om alle beboere i de enkelte mottakene, til bruk i politiets arbeid med utlendingskontroll, sikkerhet og beredskap.

Politiet har meldt behov for opplysninger om beboere i mottak uavhengig av situasjoner med høye asylankomster. Departementet mener det er nødvendig å gi politiet et klarere og mer varig hjemmelsgrunnlag for tilgang til opplysninger om beboere i mottak, samt å sikre at informasjonen også kan benyttes i politiets arbeid med å forebygge og etterforske straffbare handlinger.

2.2 Forholdet til andre lovgivningsprosesser

Justis- og beredskapsdepartementet arbeider for tiden med ny personvernlovgivning basert på Europaparlamentets og rådets forordning (EU) 2016/679. Ny lovgivning planlegges å tre i kraft i mai 2018 og vil erstatte gjeldende personopplysningslov. Herværende forslag om politiets tilgang til opplysninger om beboere i mottak og omsorgs-sentre er i overensstemmelse med kravene i ny personvernforordning, og departementet legger til grunn at det også vil være i overensstemmelse med ny personvernlovgivning.

Departementet har også hatt på høring et forslag vedrørende politiets tilgang til opplysninger i utlendingsmyndighetenes registre (forslaget ble sendt på høring 30. august 2016, med høringsfrist 30. november s.å.). Forslaget innebærer en tydeligere hjemmel for politiets tilgang til opplysninger fra utlendingsmyndighetenes registre i forbindelse med grensekontroll og alminnelig utlendingskontroll. Videre ble det foreslått en ny bestemmelse om at taushetsplikten ikke er til hinder for at det utleveres opplysninger fra utlendingsmyndighe-

tene til politiet når det er nødvendig for å forebygge og etterforske lovbrudd som kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder. Det ble også foreslått hjemmel for at nærmere angitte opplysninger kan utleveres dersom det er nødvendig for politimessige formål og til kvalitetskontroll av politiets registre, og at slik utlevering kan skje i form av direkte søk. Høringsinnspillene er nå til vurdering i departementet.

Utlendingsloven har ingen generell bestemmelse om utlendingsmyndighetenes behandling av personopplysninger. Mottakenes behandling av personopplysninger som databehandler for UDI er ikke direkte regulert i lovgivningen. Det rettslige grunnlaget for utlendingsmyndighetenes behandling av personopplysninger følger av flere rettslige grunnlag, se punkt 3.2 nedenfor. Blant annet som følge av ny personvernforordning mener departementet at det er behov for å regulere det rettslige grunnlaget for behandling av opplysninger i utlendingsforvaltningen nærmere, herunder formålet med behandlingen. Dette arbeides det med i egen prosess parallelt med forslagene fra høringsbrevet av 30. august 2016 og herværende forslag.

2.3 Høringen

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 7. mars 2017 forslag til endringer i utlendingsloven (politiets tilgang til opplysninger om beboere i asylmottak) på høring. Høringsforslaget ble sendt til følgende instanser:

Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)
 Barneombudet
 Datatilsynet
 Domstoladministrasjonen
 Fylkesmennene
 Helsedirektoratet
 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)
 Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI)
 Ligestillings- og diskrimineringsombudet
 Nasjonalt ID-senter
 Norad
 Politidirektoratet (POD)
 Politiets Sikkerhetstjeneste (PST)
 Regjeringsadvokaten
 Riksadvokaten
 Språkrådet
 Utlendingsdirektoratet (UDI)
 Utlendingsnemnda (UNE)
 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)
 Juss-Buss
 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 flyktinger (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)

Høringsfristen var satt til 18. april 2017.

Departementet har mottatt høringsuttalelser med merknader fra:

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)
 Datatilsynet
 Kripos
 Likestillings- og diskrimineringsombudet
 Oslo politidistrikt
 Politidirektoratet (POD)
 Politiets sikkerhetstjeneste (PST)
 Utlendingsdirektoratet (UDI)
 Utlendingsnemnda (UNE)
 Advokatforeningen
 Jussbuss
 Jussformidlingen
 NOAS
 Redd Barna

Følgende høringsinstanser svarte at de ikke hadde merknader til forslaget:

Arbeids- og sosialdepartementet
 Helse- og omsorgsdepartementet
 Landbruks- og matdepartementet
 Klima- og miljødepartementet
 Samferdselsdepartementet
 Utenriksdepartementet
 Fylkesmannen i Oslo og Akershus

Hovedsynspunktene gjengis i proposisjonen her. For detaljer i høringsinstansenes uttalelser vises det til at alle høringsuttalelsene er tilgjengelige på Regjeringens nettsider.

3 Gjeldende rett

3.1 Rettslig utgangspunkt

Forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt setter visse skranker for bruk av opplysninger i forvaltningen. Videre stiller personopplysningsretten krav til det rettslige grunnlaget for behandling av personopplysninger. Vilkårene for lovlig behandling følger av personopplysningsloven §§ 8 og 9. I personopplysningsloven § 11 er det i tillegg nedfelt visse krav til behandlingen. Formålsbestemthetsprinsippet innebærer et krav om at personopplysninger bare kan innsamles og nyttes til uttrykkelig angitte og saklig begrunnede formål, jf. personopplysningsloven § 11 første ledd bokstav c. Personopplysninger kan ikke senere benyttes til formål som er uforenlige med det opprinnelige formålet, uten at den registrerte samtykker. Når den senere bruken av opplysninger er bestemt i særlov, vil denne bruken være forenlig med innsamlingsformålet, jf. Ot.prp. nr. 92 (1998–99) s. 113. Med andre ord kan det gis lovbestemmelser som gjør gjenbruk av opplysninger lovlig. En slik lovbestemmelse må gis innenfor rammene som følger av Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser.

Legalitetsprinsippet setter visse skranker for behandling av personopplysninger, i det myndighetenes inngrep overfor den enkelte krever hjemmel i lov, jf. Grunnloven § 113. Legalitetsprinsippet kan ha innvirkning på tolkningen av hvor klart det rettslige grunnlaget for behandling av personopplysninger må være, og sentrale momenter i vurderingen vil være inngrepets art, styrke og formål.

Grunnloven § 102 verner om privatlivet, familielivet og den personlige integritet. Bestemmelsen skal tolkes i lys av FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 17 og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8, jf. Rt. 2015 s. 93. 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, jf. Innst. 186 S (2013–2014) s. 27. Bestemmelsens ordlyd gir ikke svar på om retten til privatliv er absolutt, eller om retten kan begrenses. Høyesterett har i en sak som gjaldt utvisning av en utenlandsk statsborger slått fast at retten til privatliv og familieliv må avveies mot de legitime samfunnsbehovene som begrunner inngrepet, jf. Rt. 2015 s. 93 avsnitt 60. Behovene som kan gjøre et inngrep legitimt, følger av EMK artikkel 8 nr. 2.

EMK artikkel 8 gir den enkelte en rett til respekt for sitt privatliv, familieliv, hjem og korrespondanse. Det kan være legitimt å gjøre inngrep i denne retten om det er nødvendig av blant annet hensynet til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet, for å forebygge uorden eller kriminalitet og for å beskytte helse eller moral, jf. EMK artikkel 8 nr. 2. Både behandling og videreformidling av personopplysninger er å anse som et inngrep etter EMK artikkel 8, jf. blant annet S og Marper mot Storbritannia (2008) avsnitt 67 og M.S. mot Sverige (1997) avsnitt 35. Man må derfor vurdere om behandlingen har hjemmel, et legitimt formål og er forholdsmessig. Ved forholdsmessighetsvurderingen må man se hen til balansen mellom henholdsvis individets beskyttede interesser kontra de legitime samfunnsbehovene som begrunner inngrepet.

Ved alle handlinger som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn, jf. Grunnloven § 104 annet ledd og barnekonvensjonen artikkel 3. Dette betyr at myndighetene har en plikt til å vurdere hva som er til barnets eller barns beste ved utforming av lovbestemmelser og ved enkeltavgjørelser som berører barn. Selv om barnets beste skal være «et grunnleggende hensyn», er det ikke det eneste avgjørende hensynet som kan tillegges vekt. Hvilken vekt hensynet til barnets beste skal tillegges, vil variere med hvor sterkt barnet berøres og hvilke andre grunnleggende hensyn som gjør seg gjeldende, jf. Dok. nr.16 (2011–2012) *Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven* s. 192. Grunnloven § 104 tredje ledd første punktum slår fast at barn har rett til vern om sin personlige integritet. Bestemmelsen gir barn et sterkere integritetsvern enn det voksne har gjennom Grunnloven § 102, hvilket blant annet er begrunnet i barnets særlige sårbarhet, jf. ovennevnte rapport s. 192–193.

3.2 Behandling av opplysninger i asylmottak og omsorgssentre

Utlendingsmyndighetene behandler hovedsakelig personopplysninger for å utføre myndighetsoppgaver. Det rettslige grunnlaget for mottakenes behandling av opplysninger følger av personopplysningsloven § 8 første ledd bokstav e. Bestemmelsen gir grunnlag for å behandle personopplysninger når dette er «nødvendig for å utøve offentlig myndighet». Denne bestemmelsen omfatter imidlertid ikke sensitive personopplysninger, som krever annet behandlingsgrunnlag, for eksempel lovhjemmel eller samtykke, jf. personopplysningsloven § 9.

Utlendingsloven har ingen klar bestemmelse som direkte gjelder behandling av sensitive opplysninger på mottaksfeltet, men behandlingsgrunnlaget følger forutsetningsvis av utlendingsmyndighetenes oppgaver som er fastsatt i utlendingsloven, jf. omtalen nedenfor. I tillegg har Datatilsynet i medhold av personopplysningsloven § 33, jf. § 34, gitt UDI konsesjon som blant annet omhandler behandling av personopplysninger til det formål å gi tilbud om mottaksplasser og å utbetale økonomiske ytelser. Som nevnt i punkt 2.2 er departementet i gang med å regulere det rettslige grunnlaget for behandling av opplysninger i utlendingsforvaltningen nærmere.

Det følger av utlendingsloven § 95 at asylsøkere skal gis tilbud om innkvartering i mottak. Det følger forutsetningsvis at utlendingsmyndighetene og mottakene nødvendigvis må registrere og behandle personopplysninger for at asylsøkeren skal få et slikt tilbud. Mottakene fører lister over hvem som til enhver tid bor der. Dette gjøres i form av rapport om beleggslister og rapport om beboere på mottak (beboerlister). Samlet inneholder de to listene navn, nasjonalitet, alder og fødselsdato på alle beboerne i mottaket. Mottakene fører også oversikter i sitt saksbehandlingssystem over beboere som har fått permisjon. Mottakene har videre rapporter over beboere som har oppholdt seg i mottaket 90 dager tilbake i tid. Disse rapportene inneholder blant annet opplysninger om personens navn, statsborgerskap og alder.

Informasjon om at en utlending har søkt beskyttelse er å anse som noens personlige forhold etter lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven, fvl.) § 13 om taushetsplikt. Informasjon om at en utlending bor, har bodd eller har permisjon fra mottak eller omsorgssenter for mindreårige asylsøkere røper at vedkommende har søkt om beskyttelse i Norge og er dermed en taushetsbelagt opplysning. Både forvaltningslovens regler om taushetsplikt og personopplysningsretten setter dermed skranker for utlevering av opplysninger om beboere i mottak. I tillegg setter lov 17. juli 1992 nr. 100 om barnverntjenester (barnevernloven) § 6-7 ytterligere skranker for utlevering av opplysninger om beboere i omsorgssentre, se nedenfor under punkt 3.3. Formålsbestemthetsprinsippet begrenser den videre bruken av personopplysningene og stiller krav til rettslig grunnlag for å gjenbruke opplysninger til nye formål. For å utlevere opplysninger om beboere i mottak til politiet kreves det derfor en klar lovhjemmel som tillater slik utlevering.

3.3 Gjeldende grunnlag for utlevering av opplysninger om beboere i asylmottak og omsorgssentre mv.

Mottak med kommunal driftsoperatør er å anse som forvaltningsorganer etter forvaltningsloven og er dermed underlagt taushetspliktsreglene i fvl. § 13-13 f. Mottak med privat driftsoperatør anses ikke som forvaltningsorganer, men er pålagt de samme taushetspliktsreglene etter forvaltningsloven gjennom avtale mellom driftsoperatøren og UDI. Mindreårige asylsøkere som er under 15 år når søknad om beskyttelse fremmes, får i dag tilbud om opphold i et omsorgssenter. Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) er ansvarlig for tilbudet, som er regulert i et eget kapittel i barnevernloven. Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for omsorgssentre for enslige, mindreårige asylsøkere har taushetsplikt etter forvaltningsloven, jf. barnevernloven § 6-7. Taushetsplikten gjelder også fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted. Dette er opplysninger som etter forvaltningsloven normalt ikke er taushetsbelagte opplysninger, jf. fvl. § 13 annet ledd.

Utlendingsloven § 84 b gjør unntak fra taushetsplikt for ansatte på mottak og omsorgssentre mv., uavhengig av om driftsoperatør er kommunal eller privat. Ansatte skal etter anmodning gi utlendingsmyndighetene opplysninger om en beboer til bruk i sak etter utlendingsloven, herunder i sak om iverksetting av vedtak. De ansatte har også anledning til å gi opplysninger til utlendingsmyndighetene på eget initiativ. Det er gjort unntak for opplysninger om beboere som er enslige, mindreårige asylsøkere. I disse sakene kan utlendingsmyndighetene ikke anmode ansatte om opplysninger. Bestemmelsen om unntak fra taushetsplikt for ansatte i mottak gjelder kun opplysninger om enkeltpersoner til bruk i enkeltsaker etter utlendingsloven. Bestemmelsen gir ikke en klar hjemmel for utlevering av lister over *alle* nåværende og tidligere beboere i mottak, eller beboere med permisjon fra mottak, til bruk for politiets arbeid med sikkerhet, beredskap eller andre politimessige formål.

Forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5 gir hjemmel for utlevering av taushetsbelagte opplysninger til politiet dersom slik utlevering fremmer avgiverorganets oppgaver. Taushetsplikten er heller ikke til hinder for at mottaksansatte anmelder eller gir opplysninger om lovbrudd til politiet når utlevering er ønskelig av allmenne omsyn eller forfølgning av lovbruddet har naturlig sammenheng med avgiverorganets oppgaver, jf. fvl.

§ 13 b første ledd nr. 6. Omsorgssentrene mulighet til å utlevere taushetsbelagte opplysninger til andre forvaltningsorganer etter fvl. § 13 b nr. 5 og nr. 6 kan bare gis når «dette er nødvendig for å fremme barneverntjenestens, institusjonens, senteret for foreldre og barns eller omsorgssenteret for mindreåriges oppgaver, eller for å forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade for noens helse», jf. barnevernloven § 6-7 tredje ledd. Taushetsplikten er for øvrig ikke til hinder for at opplysningene brukes for å oppnå det formål de er gitt eller innhentet for, jf. fvl. § 13 b første ledd nr. 2. Hvorvidt utlevering av lister over alle beboere i mottak eller omsorgscenter kan skje, må vurderes konkret på bakgrunn av anmodningen fra politiet. Om det for eksempel er tale om bråk, hærverk e.l. på mottaket, vil det kunne ha naturlig sammenheng med avgiverorganets oppgaver å utlevere opplysninger til politiet, ettersom plikten til å gi tilbud om innkvartering – og dertil underliggende forpliktelser – følger av utlendingsloven § 95.

Justis- og beredskapsdepartementet har instruert om at politiet, uten hinder av taushetsplikten, skal få utlevert opplysninger om navn, fødselsdato og nasjonalitet til beboere i mottak til visse formål, jf. instruks GI-10/2016. Utlevering kan skje etter skriftlig anmodning fra politiet til det enkelte mottak. Opplysningene kan kun benyttes av politiet i forbindelse med deres arbeid med utlendingskontroll, sikkerhet og beredskap. Instruksen er gitt med hjemmel i utlendingsforskriften § 4-26, jf. utlendingsloven § 20 første ledd bokstav c, som åpner for at departementet kan bestemme at enhver som lar en utlending overnatte hos seg, skal gi melding om dette til politiet når sikkerhets- eller beredskapshensyn tilsier det. Departementets beslutning etter utlendingsforskriften § 4-26 krever grunnlag i en spesiell situasjon («sikkerhets- eller beredskapshensyn» må tilsi det). Bakgrunnen for departementets beslutning var de høye asyl-ankomsttallene høsten 2015, samt usikkerhet knyttet til fremtidig ankomstsituasjon. Instruksen ble derfor gjort tidsbegrenset til og med 31. desember 2017. Da instruksen ble gitt, hadde departementet ikke hjemmel for å gi en mer varig instruks, som var uavhengig av situasjon, og som også ville gi politiet adgang til å benytte opplysningene til andre politimessige formål, som forebygging og etterforskning av kriminelle handlinger.

Politiet skal for øvrig få de opplysninger fra folkeregistermyndigheten som politiet finner nødvendig, jf. forskrift 9. november 2007 nr. 1268 om folkeregistrering (folkeregisterforskriften) § 9-3 nr. 1 femte ledd. Denne informasjonen muliggjør en effektiv iverksettelse og håndheving av et vidt

spekter av politioppgaver. Med innføringen av ny folkeregisterlov, jf. lov 9. desember 2016 nr. 88 (som foreløpig ikke er trådt i kraft) blir det materielle innholdet i forskriftsbestemmelsen videreført i lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven) ny § 29 a. Asylsøkere som bor i mottak er *ikke* bostedsregistrert i Folkeregisteret, men kan være registrert i Folkeregisteret med et d-nummer, jf. lov 16. januar 1970 nr. 1 om folkeregistrering (folkeregisterloven) § 1 første ledd bokstav c, jf. forskrift om folkeregistrering §§ 2-6 og 2-7. Politiet får dermed normalt ikke tilgang til opplysninger om asylsøkere via Folkeregisteret, slik de kan få opplysninger om norske borgere bosatt i Norge og alle personer med oppholdstillatelse utover seks måneder som er bosatt i Norge.

4 Lovforslaget

4.1 Forslaget i høringsnotatet

4.1.1 Forslaget

Departementet foreslo å innføre et klart rettslig grunnlag for politiets tilgang til visse opplysninger om beboere i asylmottak. Forslaget gikk ut på at politiet, etter skriftlig anmodning og uten hinder av taushetsplikt, skal få utlevert opplysninger om navn, fødselsdato og nasjonalitet til nåværende og tidligere beboere i mottak. Forslaget omfattet også politiets tilgang til slike opplysninger om beboere med permisjon fra mottaket. Opplysningene skulle kunne benyttes til politiets arbeid med utlendingskontroll og andre oppgaver etter utlendingsloven. Videre skulle opplysningene kunne nyttes til politimessige formål, herunder oppgaver knyttet til sikkerhet og beredskap, forebygging og etterforskning av kriminelle handlinger.

Forslaget til nytt første ledd i utlendingsloven § 84 b lød som følger:

«Politiet skal etter skriftlig anmodning til det enkelte mottak eller Utlendingsdirektoratet, og uten hinder av taushetsplikt, få utlevert opplysninger om navn, fødselsdato og nasjonalitet på nåværende og tidligere beboere i mottaket når dette er nødvendig for politiets oppgaver etter utlendingsloven eller oppgaver knyttet til politimessige formål. Tilsvarende kan politiet anmode om å få utlevert opplysninger om beboere med permisjon fra mottaket.»

Formålet var å bidra til at politiet får en fullstendig oversikt over utlendinger som oppholder seg i det

enkelte politidistrikt, slik at politiet lettere kan utføre sine oppgaver som kontrollorgan på utlendingsfeltet, fremme arbeidet med sikkerhet og beredskap samt å lette arbeidet med å forebygge og etterforske kriminelle handlinger.

Departementet vurderte også om lovforslaget skulle omfatte tilgang til tilsvarende opplysninger (navn, fødselsdato og nasjonalitet) på beboere og tidligere beboere i omsorgssentre for enslige, mindreårige asylsøkere. I så fall ville forslaget til endringer i utlendingsloven § 84 b lyde som følger:

«Politiet skal etter skriftlig anmodning til det enkelte mottak, omsorgssenter eller Utlendingsdirektoratet, og uten hinder av taushetsplikt, få utlevert opplysninger om navn, fødselsdato og nasjonalitet på nåværende og tidligere beboere i mottak eller omsorgssentre for mindreårige, jf. barnevernloven kapittel 5 A, når dette er nødvendig for politiets oppgaver etter utlendingsloven eller oppgaver knyttet til politimessige formål. Tilsvarende kan politiet anmode om å få utlevert opplysninger om beboere med permisjon fra mottaket eller omsorgssenteret.»

4.1.2 *Krav til hjemmel, legitimt formål, begrunnelse og proporsjonalitet*

Høringsnotatet konstaterte at lovforslaget om politiets tilgang til opplysninger om beboere i mottak tilfredsstiller kravet i Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 nr. 2 om at inngrep i den enkeltes privatliv må ha hjemmel i lov. Det ble vist til at inngrepet er begrunnet i flere av de legitime formålene som følger av EMK artikkel 8 nr. 2, blant annet gjør hensynet til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet og forebygging av uorden eller kriminalitet seg gjeldende. Etter departementets vurdering måtte inngrepet som lovhjemmelen innebærer anses å være forholdsmessig, jf. EMK artikkel 8 og Grunnloven § 102. Samlet sett var departementet av den oppfatning at utlevering av opplysninger, særlig til bruk i politiets arbeid med forebygging og etterforskning av straffbare handlinger, bør ha en klar hjemmel. Departementet konkluderte med at forslaget ivaretar en rimelig avveining mellom den enkeltes rettigheter, herunder retten til privatliv og personvern, og de legitime samfunnsbehovene som begrunner inngrepet.

4.1.3 *Hvilke opplysninger som kan innhentes og fra hvem*

I høringsnotatet ble det foreslått at politiet skal kunne innhente opplysninger om *navn, fødselsdato og nasjonalitet* på *beboere i mottak*. Forslaget omhandler også innhenting av tilsvarende opplysninger om *forhenværende beboere i mottaket*, og om beboere med *permisjon* fra mottaket. Det ble vist til at det enkelte mottak som hovedregel vil være nærmest til å gi ut opplysningene, men at det også kan tenkes at oppgaven med å utlevere disse bør foretas av UDIs regionkontorer.

Det framgår av høringsnotatet at mottakene eller UDI kun vil ha plikt til å utlevere opplysninger de besitter. Om disse opplysningene finnes i en sammenstilling av informasjon som inneholder flere opplysningskategorier enn navn, fødselsdato og nasjonalitet, ble det påpekt at overskytende opplysninger bør fjernes.

4.1.4 *Hvilke formål opplysningene kan innhentes for, herunder nødvendighetskriteriet*

Høringsnotatets forslag innebærer at politiet skal få utlevert opplysninger når disse er nødvendige for utførelsen av politiets oppgaver etter «utlendingsloven eller oppgaver knyttet til politimessige formål». Politiets oppgaver etter utlendingsloven følger direkte av lovens bestemmelser. Politimessige formål skal i denne sammenheng forstås på samme måte som i lov 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven) § 2 nr. 13. I nevnte bestemmelse er begrepet definert som:

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

Høringsnotatets lovforslag inneholder et krav om at opplysningene bare kan innhentes og behandles av politiet når dette er «nødvendig». Opplysningene må være nødvendige for utførelsen av politiets oppgaver etter utlendingsloven eller oppgaver knyttet til politimessige formål. Det ble vist til at nødvendigheten av opplysningene må vurderes konkret; hvorvidt en opplysning er nødvendig, vil variere ut fra sakens art og oppgaven det er tale om å utføre. Ifølge forslaget er det politiet selv som skal foreta nødvendighetsvurderingen, ettersom politiet er nærmest til å foreta den. Mottakene som anmodes om å utlevere opplysningene skal ikke foreta

noen selvstendig vurdering av om nødvendighetskriteriet er oppfylt. De får en plikt til å utlevere opplysningene. Forslaget innebærer heller ikke noe krav om at anmodningen om utlevering må være begrunnet.

4.1.5 Krav til behandlingen av opplysningene

I høringsnotatet fremgår det at politiet vil være bundet av reglene om retting og sletting som følger av personopplysningsloven (der opplysningen er innhentet i forbindelse med politiets oppgaver etter utlendingsloven) og politiregisterloven (der opplysningene er innhentet til politimessige formål). Reglene om mottaksbeboeres rett til å få informasjon fra mottaket om at opplysningene vil bli utlevert til politiet, vil også kunne komme til anvendelse, jf. personopplysningsloven § 19 første ledd bokstav c sammenholdt med unntakene som følger av personopplysningsloven § 23 første ledd bokstav b.

4.2 Høringsinstansenes syn

4.2.1 Om forslaget

Av de 21 høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget i høringsnotatet, uttrykker ni støtte, fem uttaler at de er mot forslaget og syv har ingen merknader.

Politiets sikkerhetstjeneste, Politidirektoratet, Kripos, Oslo politidistrikt, Advokatforeningen, Datatilsynet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Utlendingsnemnda og Utlendingsdirektoratet støtter forslaget om en klar hjemmel for politiets tilgang til opplysninger om beboere i mottak. Flere av høringsinstansene som støtter forslaget har imidlertid merknader til den nærmere reguleringen. Advokatforeningen mener i tillegg at forslaget må sees i sammenheng med forslag fremmet i departementets høringsbrev 30. august 2016 om blant annet politiets tilgang til direktesøk i utlendingsmyndighetenes registre. Videre mener Advokatforeningen at utvidelsen til også å gjelde opplysninger om beboere i omsorgssentre krever nærmere utredning. Departementet legger til grunn at Advokatforeningen ikke støtter denne delen av forslaget.

Likestillings- og diskrimineringsombudet, Jussbuss, Redd Barna, NOAS og Jussformidlingen støtter ikke forslaget.

Arbeids- og sosialdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Samferdselsdepartementet, Utenriksdepartementet og Fylkes-

mannen i Oslo og Akershus har ingen merknader til forslaget.

4.2.2 Krav til hjemmel, legitimt formål, begrunnelse og proporsjonalitet

Politidirektoratet (POD), Kripos, Oslo politidistrikt og Politiets sikkerhetstjeneste (PST) støtter forslaget til nytt første ledd i utlendingsloven § 84 b. Oppsummert påpekes det at det er positivt at politiets adgang til å få utlevert opplysninger om beboere i mottak og omsorgssentre forankres i lov, og at det oppstilles klare grenser for hvilke opplysninger politiet har anledning til å få utlevert. Politiet har behov for slike opplysninger for lettere å kunne utføre sine oppgaver som kontrollorgan på utlendingsfeltet, fremme arbeidet med sikkerhet og beredskap samt å lette arbeidet med å forebygge og etterforske kriminelle handlinger. Blant annet fremhever PST at det både i forebyggende arbeid og i forbindelse med etterforskning er grunnleggende for politiet å vite hvem som er hjemmørende i distriktet og hvilke personer som har permisjon fra mottaket. For øvrig tiltrer PST den begrunnelse og vurdering som er gitt av departementet i punkt 4.4 i høringsnotatet. Kripos fremhever at dagens rettstilstand skaper usikkerhet og begrenser politiets mulighet til effektiv utførelse av sine oppgaver når slike opplysninger er av betydning. POD og Oslo politidistrikt trekker også paralleller til utlendingsloven § 19 (som pålegger utlendinger som skifter bopel mens behandlingen av en sak om oppholdstillatelse pågår å gi melding om dette til politiet) og folkeregisterloven § 7 (som pålegger den som endrer bosted i Norge, herunder bostedsregistrerte asylsøkere, å melde flyttingen til Skatteetaten innen 8 dager).

Datatilsynet har forståelse for at politiet har behov for å kunne be om de opplysningene som er omhandlet i lovforslaget og mener at forslaget fremstår som forsvarlig og forholdsmessig. Samtidig viser tilsynet til at det er tale om en utlevering av personopplysninger som går utover det politiet faktisk kommer til å ha bruk for, siden de fleste som bor i mottak ikke er kriminelle og derfor ikke vil være i politiets søkelys. På bakgrunn av dette støtter tilsynet departementets forslag til klar lovhjemmel for den aktuelle behandlingen og viser til at det også vil være et krav til klar lovhjemmel etter ny personvernforordning.

For øvrig har *Datatilsynet* en bemerkning til departementets beskrivelse av gjeldende rett i høringsnotatet. Merknaden er knyttet til Datatilsynets konsesjon som rettslig grunnlag for behand-

ling av opplysninger. Det er tatt høyde for merkna- den i fremstillingen av gjeldende rett i hervæ- rende proposisjon punkt 3.2.

Jussbuss og Redd Barna (med støtte fra *NOAS*) er bekymret for en uthuling av de reglene om taushetsplikt ansatte ved asylmottak og omsorgssentre er underlagt hva gjelder beboerne. Redd Barna minner om sine uttalelser i andre høringssaker knyttet til andre forslag de har uttalt seg om (detal- jene fremgår av høringssvaret som er tilgjengelig på regjeringens nettsider) og skriver følgende:

«I alle disse høringsuttalelsene har Redd Barna isolert sett vært svært bekymret for enhver endring av ordlyden som kan fortolkes dithen at taushetsplikten uthules. Denne er allerede under et visst press i de aktuelle sakene, idet utlendingslovens § 84 inneholder en begrensning av den gjeldende taushetsplikten for barneverntjenesten, ved at denne kan pålegges å gi informasjon om en utlendings navn og adresse til utlendingsmyndighetene av hensyn til sistnevntes arbeid, der slike opplysninger etter lov om barneverntjenester ellers bare kan gis «når det er klart at det ikke vil skade tilliten til barneverntjenesten eller institusjonen å gi slik opplysning». Videre har politiet allerede adgang til å få opplysninger om utlendinger ifm en konkret sak etter utlendingsloven § 84 b, for eksempel i forbindelse med retur og uttransportering av asylsøkere med avslag.»

Advokatforeningen støtter forslaget om en klar hjemmel for politiets tilgang til opplysninger om beboere i asylmottak og skriver:

«Lovforslaget fyller behovet for en klar lov- hjemmel for politiets tilgang til opplysninger om beboere i asylmottak. Advokatforeningen ser også at lovforslaget kan bidra til å styrke vernet for utsatte grupper asylsøkere i mottak og ivareta deres interesse til vern mot kriminalitet. På den annen side vil forslaget utvide og effektivisere adgangen til å kreve slike opplysninger. Etter forslaget utvides adgangen til å kreve private opplysninger til en vid krets av personer, uten at det kreves begrunnelse og uten at mottaket skal gjøre noen egne vurderinger av anmodningen.

Advokatforeningen ser derfor positivt på at det etableres en klar hjemmel for å kreve opplysninger om beboere i asylmottak, men har noen bemerkninger når det gjelder den nærmere reguleringen av adgangen til å kreve slike opplysninger.

Advokatforeningen viser videre til at menneskerettighetene setter krav til hjemmel, legitimt formål, begrunnelse og proporsjonalitet, og at EMK artikkel 8 setter opp visse krav til saksbehandlingen i saker om inngrep i retten til beskyttelse av privatliv. Advokatforeningen viser videre til at lagring og videreformidling av personopplysninger er et inngrep etter EMK art. 8. Det konstateres at hjemmel, formål og forholdsmessighet er vurdert på generelt nivå av departementet. Samtidig fremhever Advokatforeningen at opplysninger om at noen har søkt beskyttelse og har opphold på mottak, vil være en sensitiv opplysning. Det blir påpekt at dette ikke er behandlet i spørsmålet om forholdsmessighet, at det vil påvirke nødvendighetskriteriet og forutsettes innbakt i den vurdering politiet skal foreta.»

Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) har vurdert forslaget opp mot forpliktelsene etter FNs rasediskrimineringskonvensjon (CERD), som forbyr diskriminering på grunnlag av rase, hudfarge, avstamning eller nasjonal eller etnisk opprinnelse. Det blir vist til Rasediskrimineringskomitéen, som i en generell anbefaling har uttalt at forskjellsbehandling på bakgrunn av statsborgerskap og/eller immigrasjonsstatus kan utgjøre diskriminering dersom krav til saklighet og proporsjonalitet ikke er oppfylt. Ombudet peker på at den foreslåtte endringen ikke i tilstrekkelig grad er begrunnet i et faktisk behov, gitt dagens situasjon. Forslaget gir politiet en utvidet adgang til informasjon om beboerne, uten at det er klart at formålet ikke kan oppnås med dagens lovverk. Også *NOAS* og *Jussformidlingen* mener at departementet ikke har utredet eller begrunnet behovet for lovendringen i tilstrekkelig grad. LDO mener at forslaget kan innebære et uforholdsmessig inngrep overfor beboere på mottak og uttaler:

«Forslaget til ny § 84 b vil gi politiet en utvidet adgang til å få utlevert opplysninger om navn, fødselsdato og nasjonalitet, ikke bare i forbindelse med politiets oppgaver etter utlendingsloven, men også «oppgaver knyttet til politimessige formål». Politimessige formål er blant annet sikkerhet og beredskap, forebygging og etterforskning av kriminelle handlinger. Ombudet legger til grunn at dette i utgangspunktet utgjør saklige og legitime formål.

Etter ombudet syn er det imidlertid ikke i tilstrekkelig grad begrunnet at det foreligger et faktisk behov for å oppnå de legitime formål.

lene ved en lemping av gjeldende § 84 b i utlendingsloven.

Instruks GI-10/2016, som gjelder til 31. desember i år, er begrunnet i et faktisk midlertidig behov for kontroll på bakgrunn av de store asylankomstene høsten 2015. Når det nå må antas at myndighetene har kontroll og oversikt, mener vi at det ikke er grunnlag for å lempe på gjeldende § 84 b i utlendingsloven. Så vidt ombudet kan se har ikke departementet heller gjort en vurdering av hvilken virkning instruks GI-10/2016 har hatt for det forebyggende arbeidet eller øvrige politioppgaver. En nærmere vurdering av instruksen ville ha belyst nærmere om det er nødvendig med en utvidet lovhjemmel, også når det ikke foreligger et faktisk midlertidig behov.

Departementet har også oppgitt at et formål med lovendringen er at politidistriktene skal kunne etablere bedre beredskapsplaner. Departementet har imidlertid ikke vist til at det kreves en utvidet hjemmel for å oppfylle dette formålet.

Departementet viser videre til at beboere selv vil ha nytte av informasjonsutvekslingen. Ombudet kan vanskelig se at dette formålet kan anses som saklig, da forslaget må sies å være et inngrep i den enkeltes rett til privatliv.

Hva gjelder forholdsmessighetsvurderingen påpeker departementet følgende i høringsnotatet:

«De fleste som bor i norske mottak eller omsorgssentre er ikke kriminelle og utgjør heller ingen sikkerhetsrisiko (..) Asylsøkere er mennesker i en vanskelig livssituasjon, ofte på flukt fra krig og forfølgelse. Mange av dem frykter myndighetene i eget hjemland og har liten tillit til myndighetene i det landet de oppholder seg eller har søkt asyl i. Utlevering av opplysninger om dem til politiet vil derfor kunne oppleves som truende og skremmende for enkelte av beboerne(..)»

Ombudet mener at de nevnte betraktningene taler for at inngrepet vil være uforholdsmessig for å oppnå de saklige formålene overfor beboere av mottak. Forslaget kan bidra til stigmatisering av en allerede stigmatisert gruppe, blant annet gjennom mistenkeliggjøring av beboerne. Etter ombudets syn bør politiets allerede eksisterende hjemler for å innhente opplysninger være tilstrekkelig for å ivareta de angitt formålene.

Departementet mener at det må legges til grunn at «de fleste beboerne er innforstått med at norske myndigheter, herunder poli-

tiet, har tilgang til opplysninger om navn, fødselsdato, statsborgerskap». Ombudet mener departementet må være varsomme med å trekke slike konklusjoner. Etter ombudets syn vil det være uheldig å øke kontrollen av personer som bor eller har bodd på asylmottak basert på en antakelse om at politiet har tilgang til opplysninger som de etter dagens regelverk ikke har adgang til.»

4.2.3 Hvilke opplysninger som kan innhentes og fra hvem

Utlendingsdirektoratet (UDI) påpeker at det bør fremgå klart av bestemmelsen at politiets adgang til å innhente opplysninger om beboere i permisjon fra mottaket begrenser seg til opplysninger om navn, fødselsdato og nasjonalitet.

Politidirektoratet (POD) fremhever at det for politimessige formål ofte vil være nødvendig å vite når beboere flyttet til og fra et mottak. Når politiet først skal kunne få tilgang til navn, fødselsdato og nasjonalitet til en tidligere beboer, vil det også være naturlig å få vite når vedkommende kom til mottaket og når han flyttet videre. En fortolkning av ordlyden i høringsnotatets forslag kan tilsi at politiet vil få tilgang til denne type opplysninger. Dersom departementet mener at politiet skal få tilgang til opplysninger om en beboers botid ved mottaket, bør det imidlertid tas inn i ordlyden i bestemmelsen, eventuelt omtales tydelig i forarbeidene.

Lovforslaget bør etter PODs syn også gi politiet adgang til opplysninger om hvor asylsøkeren har tatt tilhold, såfremt mottaket eller UDI har opplysninger om dette. Det vises blant annet til at det for politiet gjerne vil være arbeidskrevende å få brakt på det rene hvor en asylsøker som har forlatt mottaket har tatt tilhold. Det vises også til uttalelse fra Oslo politidistrikt, hvor det trekkes paralleller til folkeregisterloven § 7 og utlendingsloven § 19, som gir andre som oppholder seg i landet en plikt til å underrette myndighetene om hvor vedkommende har flyttet.

Advokatforeningen ser det som positivt at personopplysningsloven § 2 nr. 8 er forsøkt sikret ved at overskytende opplysninger skal fjernes før overlevering av opplysninger.

4.2.4 Hvilke formål opplysningene kan innhentes for, herunder nødvendighetskriteriet

Utlendingsdirektoratet (UDI) og *Politidirektoratet (POD)* mener at henvisningen til definisjonen av «politimessige formål» i politiregisterloven § 2 nr.

13 bør fremgå direkte av ordlyden i bestemmelsen. Alternativt bør det fremgå klart av forarbeidene at «politimessige formål» skal forstås på samme måte som i politiregisterloven § 2 nr. 13.

UDI mener at det bør vurderes om politiet kun skal gis adgang til å innhente opplysninger til politimessige formål i forbindelse med deres kriminalitetsbekjempende virksomhet, forebyggende arbeid og ordenstjenester, jf. politiregisterloven § 2 nr. 13 bokstav a. Det blir vist til at departementet i høringsnotatet har antatt at politiet kun unntaksvis vil kunne innhente opplysninger omhandlet i forslaget i forbindelse med deres service- og bistandsoppgaver, jf. politiregisterloven § 2 nr. 13 bokstav b. Videre blir det vist til at høringsnotatets begrunnelse for utvidelsen av formålet er politiets arbeid med å forebygge eller etterforske kriminell virksomhet. Alternativt mener UDI at departementet bør begrunne behovet nærmere for at politiet skal gis adgang til å innhente opplysninger i forbindelse med service- og bistandsfunksjoner.

POD, *Kripos* og *Oslo politidistrikt* understreker viktigheten av at det er politiet selv som skal vurdere og stå ansvarlig for hvorvidt innhenting av opplysninger er nødvendig i det enkelt tilfellet, og at det ikke skal gis noen begrunnelse for anmodningen om opplysningene. Oslo politidistrikt, med støtte fra POD, skriver blant annet at dette er viktig for å unngå at politiet må røpe taushetsbelagt informasjon ved innhenting av opplysningene, eller at politiet ser seg nødt til å gi kortfattet og sjablongmessig begrunnelse for behovet for opplysninger, slik som at «opplysningene kreves utlevert av beredskapshensyn». Det påpekes at dette ikke ville ivaretatt noen reell begrunnelsesplikt og at det heller ikke ville hatt særlig informasjonsverdi for den det gjelder. *Kripos* skriver følgende om nødvendighetsvurderingen:

«(...)Verken det enkelte asylmottak som mottar en anmodning om utlevering av opplysninger, eller utlendingsmyndighetene, bør kunne overprøve politiets vurdering. Vi vil understreke betydningen av at politiet ikke må grunnegi sin informasjonsanmodning og det er politiet alene som foretar nødvendighetsvurderingen. Dette er viktig for at ikke politiet skal kunne komme i en situasjon hvor taushetsbelagt informasjon må utleveres for at politiet skal få nødvendige opplysninger for å løse sine lovpålagte oppgaver.

Kripos har videre merket seg at departementet uttaler at nødvendighetskriteriet skal forstås dit hen at det er oppfylt dersom opplysningene som etterspørres etter sin art kan ten-

kes å få avgjørende betydning i den aktuelle sakstypen de innhentes for. *Kripos* deler oppfatningen om at det ikke kan være et krav at opplysningene faktisk får avgjørende betydning. Hvilken betydning opplysningene rent faktisk får i den enkelte sak er naturligvis heller ikke noe som med sikkerhet kan fastslås på det tidspunkt opplysningene etterspørres. Vi vil videre bemerke at nødvendighetskravet heller ikke bør forstås dithen at innhenting av opplysninger må være den eneste måten for politiet å oppnå det ønskede formålet på. Vilkåret bør også være oppfylt dersom det vil medføre betydelig ulempe for utførelsen av oppgaven dersom opplysningene ikke gjøres tilgjengelig.»

POD bemerker for øvrig at kravet til skriftlig anmodning sikrer notoritet.

Oslo politidistrikt viser til at lovforslaget presiserer at opplysningene må være nødvendige for utførelsen av oppgaver etter utlendingsloven eller oppgaver knyttet til politimessige formål. I den forbindelse anbefales det at det også tas inn en henvisning til politiloven § 2 (om politiets oppgaver) og utlendingsloven § 1 (om lovens formål), da disse vil være førende for nødvendighetsvurderingen.

Oslo politidistrikt trekker også frem at utlevering av de nevnte opplysningene vil innebære en utlevering av opplysninger vedrørende flere personer, som ellers ikke ville være i politiets søkelys. Likevel vises det til at inngrepet det er snakk om dreier seg om opplysninger som er av grunnleggende karakter, herunder hensynet til nasjonal sikkerhet, offentlig trygghet og forebygging av uorden eller kriminalitet. Nødvendighetskravet begrenser adgangen til vilkårlig innhenting av opplysninger. Politidistriktet mener at de interesser innhenting er tilsiktet å ivareta er av grunnleggende karakter, og følgelig veier tyngre enn usikkerheten blant de personer opplysningene dreier seg om.

Ellers skriver Oslo politidistrikt i sin uttalelse at det bør gis god begrunnelse og informasjon til den gruppen det utleveres opplysninger om, for å begrense følelsen av krenkelse og for å ivareta den enkeltes rettssikkerhet. Slik informasjon vil også bidra til å skape tillit til politiet og norske utlendingsmyndigheter.

Advokatforeningen skriver følgende om nødvendighetsvurderingen:

«I høringsbrevet er det lagt opp til at politiets krav om utlevering av opplysninger ikke skal begrunnes og at mottaket ikke skal gjøre

noen egen vurdering av kravet, se høringsbrevet pkt. 4.3. Det blir således ikke mulig å etterprøve politiets nødvendighetsvurdering og mottaket avskjæres fra muligheten til å gjøre vurderinger på grunnlag av spesielle hensyn som gjør seg gjeldende i den konkrete saken. Slike konkrete hensyn kan gjøre seg gjeldende i mange saker, og departementet fremhever i høringsbrevet at det er rettighetene til en sårbar og utsatt gruppe som lovforslaget skal gjelde for. Ett eksempel er enslige mindreårige asylsøkere som preges av redsel for fremtidig utsendelse og hvor rømningsfare og eksponering for menneskehandel er stor. Blant annet i slike saker kan det være behov for at politiets krav om opplysninger tilpasses den konkrete situasjonen og det opplegget mottaket/omsorgssenteret har for det enkelte barn.

(...)

I den menneskerettslige vurderingen av konkrete inngrep vil det være av stor betydning at det finnes et minstemål av begrunnelse for tiltaket og dessuten at inngrepet er basert på en forsvarlig saksbehandling som kan ivareta den enkeltes rett til beskyttelse. Dersom inngrep ikke trenger begrunnelse og dessuten avskjærer politiet fra relevante opplysninger, vil vedtaket være vanskeligere for staten å forsvare. Advokatforeningen mener derfor at både hensynet til den enkelte utlendingsrettigheter og statens interesser ved eventuell rettslig prøving tilsier at politiet må oppgi en begrunnelse for krav om opplysninger fra mottakene og at mottakene må kunne gjøre egne vurderinger av kravet, i alle fall slik at mottakene – etter en selvstendig vurdering av konsekvensene for den enkelte beboer – kan utsette utlevering av opplysninger samtidig som man gir innspill til politiets nødvendighets- og forholdsmessighetsvurdering.

Advokatforeningen mener at det vil være naturlig med en ekstern uavhengig kontroll med politiets behandling av opplysningene. Advokatforeningen reiser spørsmål ved om dette ikke krever ekstra bevilgninger til en allerede presset etat – særlig for rutiner for sletting og kontroll.»

4.2.5 Nærmere om innhenting av opplysninger fra omsorgssentre for enslige, mindreårige asylsøkere

Utlendingsdirektoratet (UDI) viser til begrunnelsen for forslaget om at politiet skal få utlevert

opplysninger om beboere i mottak; at opplysningene vil kunne være med på å bidra til effektiv forebygging av kriminalitet, kriminalitetsbekjempelse, etterforskning av lovbrudd og etablering av beredskapsplaner for politidistriktene. UDI kan ikke se at vurderingen bør være annerledes for enslige, mindreårige asylsøkere som oppholder seg i omsorgssentre, enn for asylsøkere som bor i mottak.

Også *Politidirektoratet (POD)*, *Kripos*, *Oslo Politidistrikt* og *Politiets sikkerhetstjeneste* støtter forslaget og viser til at de har samme politimessig behov for innhenting av opplysninger om enslige, mindreårige asylsøkere i omsorgssentre som de har for beboere i asylmottak. Det blir vist til at dette er en svært sårbar gruppe, og opplysningene vil kunne være sentrale i arbeidet med å forebygge at mindreårige utsettes for alvorlig kriminalitet eller blir påvirket til å delta i straffbare handlinger. Kripos er blant annet kjent med at personer i denne gruppen har vært utsatt for forsøk på rekruttering til kriminell virksomhet. Etter Kripos' vurdering er det derfor ekstra viktig at opplysninger om enslige, mindreårige asylsøkere er tilgjengelig for politiet når det anses nødvendig ut fra politimessige formål. Kripos mener videre at det i første rekke er hensynet til barnets beste som tilsier en slik løsning. For øvrig uttaler POD:

«(...) Ved å få tilgang til de opplysningene som er foreslått, vil politiet lettere kunne ivareta den mindreårige, både i straffesakssammenheng, men også sikre annen oppfølging enslige mindreårige asylsøkere trenger og har krav på, blant annet gjennom forebyggende tiltak.

Politidirektoratet er derfor enig i at hensynet til barnets beste vil tilsi en slik opplysnings-tilgang for politiet.»

Oslo politidistrikt uttaler:

«(...) Særlig vil behovet for oversikt over beboere i politidistriktet gjøre seg gjeldende i forbindelse med politiets arbeid med sikkerhet og beredskap.

Det vises til at enslige, mindreårige asylsøkere er i en mer sårbar situasjon enn voksne asylsøkere. Etter vår vurdering taler dette for at det er et ytterligere behov for deling av relevant informasjon, herunder ivaretagelse av deres sikkerhet i omsorgssenteret og i distriktet, både når det gjelder forebygging og etterforskning.

Videre vises det til at mistilliten til politi og myndighetspersoner kan være større hos

denne gruppen og behovet for begrunnelse og informasjon til denne gruppen vil være desto viktigere, for å ivareta den enkeltes følelse av trygghet og rettsikkerhet.

Det foreslås at siden det er flere momenter som skal legges til grunn for vurderingen ved innhenting av opplysninger fra omsorgssentre for enslige, mindreårige asylsøkere, med andre hensyn som gjør seg gjeldende og som skal legges vekt på, kan det vurderes om det vil være hensiktsmessig at dette reguleres av et eget ledd i bestemmelsen. For eksempel kan dette gjøres ved et annet ledd *Tilsvarende skal gjelde for beboere i omsorgssentre for mindreårige, jf. barnevernloven kapittel 5 A.*»

Advokatforeningen mener at en utvidelse av bestemmelsen til å gjelde opplysninger fra omsorgssentre for enslige, mindreårige asylsøkere krever ytterligere utredning og uttaler:

«Det gjør seg gjeldende særlige hensyn når det gjelder denne gruppen (som også omfatter barn mellom 15 og 18 år i mottak) som kan tilsi en særlig regulering. Dels kan hensynet til statens plikt til å beskytte disse barna mot menneskehandel og utnyttelse tilsi at myndighetene har god oversikt over denne gruppen, og dels er disse barna særlig sårbare slik at tiltak må tilpasses deres situasjon og opplegget for dem i omsorgssentrene (og mottakene). Grunnregelen om hensynet til barnets beste bør reflekteres i bestemmelsen i tillegg til vilkåret om at opplysningene skal være» nødvendig» for politiets. Dessuten bør aktuelle begrunnelser for krav om opplysninger samt de særlige vilkår og saksbehandlingsreglene som bør gjelde for krav om opplysninger om denne gruppen, utredes nærmere.»

Redd Barna, med støtte fra *NOAS* og *Jussbuss*, har påpekt at departementet ikke i tilstrekkelig grad har utredet hva som er behovene til barna forslaget gjelder, og at det heller ikke er konkludert med hva som vil være til barnas beste, jf. barnekonvensjonen artikkel 3. Før det konkluderes med hva som er til barnas beste, må de negative og positive konsekvensene av forslaget utredes. *Redd Barna* skriver blant annet:

«*Redd Barna* reagerer også sterkt på at høringsbrevet går langt i å fremstille asylsøkere, og særlig barn, som potensielt kriminelle. Barn på omsorgssentrene er under den kriminelle lavalder. Dersom man ønsker å fore-

bygge kriminelle handlinger kan det gjøres på andre måter. Vi vil minne om at politiet heller ikke har anledning til å hente inn tilsvarende opplysninger fra andre barnevernsinstitusjoner for å forebygge eller avdekke kriminelle handlinger eller for å kunne etterforske saker for å foreta nødvendige skritt med hensynet til barnets beste, selv om disse barna kan være like sårbare som enslige mindreårige asylsøkere på omsorgssentrene. Vi stiller oss derfor uforstående til at departementet vurderer om lovforslaget skal omfatte beboere og tidligere beboere i omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år.

Vi kan heller ikke se at politiet trenger denne type informasjon ifm med forsvinninger fra mottak og omsorgssentre, fordi politiet allerede får nødvendig informasjon fra mottaket eller omsorgssenteret når de melder om forsvinning. Dette vil også være tilfelle når det er behov for å oppnevne en bistandsadvokat.

Redd Barna reagerer også på at det argumenteres for at en utvidet tilgang på informasjon i mange tilfeller vil være sammenfallende med hensynet til barnets beste. Når departementet foreslår lovendringer som angår barn, plikter de å kartlegge hva som faktisk er barnets eller barns behov, og man skal konkludere med hvilken løsning som er til barnets beste. Ifølge FNs barnekomite kan hensynet til barnets beste ikke bero på en generell antatt bases, men må konkretiseres. Det må altså fremkomme hvilke positive og negative konsekvenser en eventuell lovendring vil få for barna det gjelder. I saker der avgjørelsen har en klar virkning for barn, må andre hensyn være sterke for å gå foran hensynet til barnets beste og det må begrunnes godt hvorfor de går foran. *Redd Barna* savner en slik vurdering og redegjørelse, særlig om de negative konsekvensene. Vi vil også minne om at det alltid skal foretas en individuell barnets beste-vurdering i hver enkelt sak, selv om lovforslaget skulle bli vedtatt.

Som departementet skriver røper informasjon om at en utlending bor, har bodd eller har permisjon fra mottak at noen har søkt om beskyttelse, og er dermed å regne som en tautsbelagt opplysning etter forvaltningsloven § 13. Barn som har flyktet alene til Norge er i en ekstremt sårbar situasjon, og har svært tøffe opplevelser med seg fra både hjemland og under flukten som kan ha bidratt til at de har svekket tillit til både myndigheter og politi. Ansatte på både mottak og omsorgssentre for enslige mindreårige har det daglige omsorgs-

ansvaret for disse barna, og derav som oppgave å skape trygghet og tillit og bidra til positiv psykisk helse. Vi er sterkt bekymret for at utlevering av det som er sensitiv informasjon vil kunne oppleves som et tillitsbrudd og gjøre omsorgsoppgaven enda mer krevende for de ansatte. Vi minner om at det er svært mye uro på mottakene for enslige mindreårige, og at situasjonen for barna allerede er helt uholdbar. Redd Barna er bekymret for at dette forslaget vil kunne bidra til en ytterligere forverring av situasjonen. Det er avgjørende at barna kan stole på de personene som skal ivareta dem. Redd Barna mener derfor at politiet ikke skal gis tilgang til å innhente personopplysninger om barn som er eller har vært beboere på asylmottak eller omsorgssentre.»

UDI viser til utfordringer knyttet til gjeldende grunnlag for utlevering av opplysninger om enslige, mindreårige asylsøkere. Det blir vist til gjeldende utlendingslov § 84 b. Bestemmelsen gjør unntak fra taushetsplikt for ansatte på mottak og omsorgssentre mv., se omtale under punkt 3.3. UDI fremhever hvor uheldig det er at bestemmelsen er utformet slik at UDI ikke kan anmode mottakene om opplysninger om enslige, mindreårige asylsøkere, og viser til at dette er til hinder for UDIs oppgaveløsning. For eksempel har UDI ikke adgang til å innhente mottakets vurdering av en beboers identitet, sårbarhet og situasjon for øvrig. Også *POD* gir uttrykk for utfordringer med gjeldende bestemmelse.

4.2.6 Krav til behandling av opplysningene

Utlendingsdirektoratet viser til høringsnotatets punkt 4.5, hvor det står at personopplysningslovens regler om beboerens rett til informasjon fra mottaket om at opplysningene kan bli utlevert til politiet, også vil kunne komme til anvendelse. UDI antar at det er tilstrekkelig for å oppfylle informasjonsplikten at beboeren gis generell informasjon om at lokalt politi kan få utlevert opplysninger om han eller henne.

Advokatforeningen påpeker at EMK artikkel 8 oppstiller visse krav til saksbehandlingen i saker om inngrep i retten til beskyttelse av privatliv.

Kripos viser til at forslaget innebærer at politiet også skal gis adgang til å innhente opplysninger om tidligere beboere på mottak. I den forbindelse påpeker de at det må kartlegges hvor lenge mottakene plikter å oppbevare opplysningene. Videre vises det til at personopplysningsloven stiller krav om at den behandlingsansvarlige skal

slette personopplysninger når de ikke lenger er nødvendige for å ivareta den behandlingsansvarliges egne, legitime formål. Kripos er ikke kjent med hvorvidt det foreligger rutiner i dag som sikrer at dette kravet til sletting etterleves, og hvor lang lagringstid som i så tilfelle praktiseres. Både for å sikre ivaretagelse av politiets behov for opplysninger, av forutberegnelighetshensyn, samt for å sikre en enhetlig praksis, anbefaler Kripos at lagringstid og slettefrister fastsettes i en sentral forskrift.

Oslo politidistrikt viser til at det fremkommer av forslaget at politiet er bundet av reglene om retting og sletting som følger av personopplysningsloven (der opplysningene er innhentet i forbindelse med politiets oppgaver etter utlendingsloven) og politiregisterloven (der opplysningene er innhentet til politimessige formål). Politidistriktet mener denne formuleringen innebærer at det er formålet med innhentingen som vil være avgjørende for behandling, lagring og sletting av opplysningene. Etter deres erfaring kan formålsbestemthetsprinsippet til tider være uoversiktlig, da man ofte grenser mellom det forvaltningsrettslige sporet og det strafferettslige, og det bør foreligge klarere retningslinjer for når man behandler etter hvilket regelverk. Videre bør det avklares hvor og hvordan anmodninger og utleveringer skal arkiveres.

4.2.7 Andre innspill

Utlendingsdirektoratet (UDI) viser til at hovedformålet med bestemmelsen i dag er å regulere utlevering av opplysninger fra mottak til utlendingsmyndighetene. Departementet bør derfor vurdere om hjemmelen for politiets adgang til å få utlevert opplysninger om beboere i mottak bør fremgå av en egen bestemmelse. Alternativt bør den flyttes til slutten av bestemmelsen.

Politidirektoratet (POD) mener at siste punktum i forslag til nytt første ledd i § 84 b som omhandler beboere i permisjon fra mottak, synes overflødig. Det blir vist til at beboere med permisjon må antas å omfattes av formuleringen «nåværende eller tidligere beboere». *POD* foreslår derfor at siste punktum strykes og erstattes slik:

«For tidligere beboere, beboere med permisjon eller som av andre grunner har forlatt mottaket eller omsorgssenteret, kan politiet kreve å få utlevert opplysninger om når vedkommende forlot mottaket eller omsorgssenteret, og hvor beboeren oppholder seg eller antas å oppholde seg. For beboere med permisjon kan politiet få opplyst varigheten av denne.»

UDI har følgende merknad til økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget:

«UDI synes det er vanskelig å anslå de økonomiske og administrative konsekvensene av lovforslaget, siden dette vil bero på hvor mange henvendelser driftsoperatørene og UDI vil komme til å motta fra politiet. Vi støtter departementets vurdering av at det er forholdsvis enkelt for mottakene å ta ut lister over hvem som bor på mottaket i form av beleggliste og rapporter om beboere (beboerlister), og at dette ikke vil utgjøre vesentlige ressurser for driftsoperatørene. Det er usikkert om utvidelsen av formålet for utlevering av opplysninger vil bidra til flere henvendelser fra politiet til mottak enn etter dagens praksis. I tillegg foreslår departementet at politiet også gis adgang til å innhente opplysninger om tidligere beboere i mottak. Dette er en utvidelse i forhold til dagens praksis, og innebærer at mottakene vil måtte utlevere flere lister enn i dag. Mottaket vil kunne ta ut rapporter over beboere som har reist fra mottaket de siste 90 dagene. Disse rapportene har imidlertid en del overskytende informasjon, som må fjernes før overlevering. Dette vil, som departementet skriver i punkt 6, medføre noe ekstraarbeid for driftsoperatørene. Det er usikkert hvor ressurskrevende denne oppgaven vil være for mottakene, da det avhenger av antall henvendelser fra politiet.

Når det gjelder oversikt over beboere lengre tilbake i tid enn 90 dager, er det opplysninger som mottakene ikke har tilgang til. Disse opplysningene må derfor gis av UDIs regionskontorer. Som departementet skriver i punkt 6, må dette gjøres på databasenivå, og slike registeruttrekk krever teknisk kompetanse og er ressurskrevende. Det er vanskelig å anslå hvor store ressurser UDI vil måtte bruke på denne oppgaven. Av hensyn til effektiv ressursbruk bør slike henvendelser begrenses til saker hvor opplysninger om beboere, som bodde på mottaket for mer enn 90 dager siden, er strengt nødvendig for politiet.

Departementet foreslår videre at politiet gis adgang til å innhente opplysninger om beboere med permisjon fra mottaket. Dette er også en utvidelse sammenlignet med dagens praksis. Departementet viser i høringsnotatet til at informasjonen allerede eksisterer i form av fraværsoversikter i SESAM, og at dette ikke vil kreve noe merarbeid. UDI gjør oppmerksom på at denne oversikten ikke kan skrives ut som en rapport og at det vil være mer tungvint for

mottakene å utlevere denne type informasjon, enn lister over hvem som bor på mottaket.»

4.3 Departementets vurdering

4.3.1 Om forslaget

Behovet

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

Kjennskap til hvilke enkeltpersoner som er bosatt i ulike mottak og omsorgssentre vil stille politidistriktene i en vesentlig bedre posisjon for å forebygge og forhindre forekomsten av kriminelle handlinger og andre krenkelser av den offentlige orden og sikkerhet. Blant annet fremhever Politets sikkerhetstjeneste i sin høringsuttalelse at det både i forebyggende arbeid og i forbindelse med etterforskning er grunnleggende for politiet å vite hvem som er tilhørende i distriktet og hvilke personer som har permisjon fra mottaket. Kripos fremhever at dagens rettstilstand skaper usikkerhet og begrenser politiets mulighet til effektiv utførelse av sine oppgaver når slike opplysninger er av betydning.

Informasjon om beboere i mottak vil også stille politiet bedre forberedt i deres jevnlige kontakt med mottak og kan være av gjensidig nytte for både mottakene, beboerne og politiet. Opplysninger om hvem som bor i mottak kan bidra til å avdekke og stanse kriminell virksomhet enten denne begås av, eller rettes mot, beboere i mottak. For den enkelte beboer vil det for eksempel være en trygghet at politiet kjenner til eventuelle sårbare personer som kan stå i fare for å bli utnyttet til straffbare handlinger eller menneskehandel, eller at politiet kjenner til personer som eventuelt kan utgjøre en risiko for andre beboere. I etterforskningsøyemed kan lister over beboere i mottak bidra til å utelukke mistenkte eller styrke eksisterende mistanker. Slik oversikt vil også bidra til at politidistriktene kan etablere bedre beredskapsplaner, noe som er nødvendig for at politiet skal være forberedt på potensielle faretru-

ende situasjoner av større omfang. I likhet med flere av høringsinstansene mener departementet at de samme hensyn som begrunner politiets behov for informasjon om beboere i mottak, gjør seg gjeldende for beboere i omsorgssentre for enslige, mindreårige asylsøkere. Det vises til at dette er en svært sårbar gruppe, og opplysningene vil kunne være sentrale i arbeidet med å forebygge at mindreårige utsettes for alvorlig kriminalitet eller blir påvirket til å delta i straffbare handlinger. Kripes er blant annet kjent med at personer i denne gruppen har vært utsatt for forsøk på rekruttering til kriminell virksomhet. Departementet mener det er viktig at opplysninger om enslige, mindreårige asylsøkere er tilgjengelig for politiet når det anses nødvendig ut fra politimesse formål. Se for øvrig nærmere om utlevering av opplysninger om barn under punkt 4.3.4.

Departementet fastholder etter dette forslaget om å innføre et klart rettslig grunnlag for politiets tilgang til visse opplysninger om beboere i mottak og foreslår at opplysninger også skal kunne innhentes fra omsorgssentre for enslige, mindreårige asylsøkere. Forslaget innebærer at politiet, etter skriftlig anmodning og uten hinder av taushetsplikt, skal få utlevert opplysninger om navn, fødselsdato og nasjonalitet til nåværende og tidligere beboere i asylmottak og omsorgssentre. Politiet skal også få slike opplysninger om beboere med permisjon fra mottaket eller omsorgssenteret. Med bakgrunn i innspill i høringsrunden foreslås det å tydeliggjøre at politiet også skal få opplysninger om dato for når beboere flyttet til og/eller fra mottaket eller omsorgssenteret. I den grad det finnes slike opplysninger, skal politiet få utlevert opplysninger om nytt bosted til tidligere beboere som har flyttet. Opplysningene kan kreves utlevert når dette er nødvendig for politiets oppgaver etter utlendingsloven eller oppgaver knyttet til politimesse formål.

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

Om formålet kan oppnås med dagens lovverk

Noen høringsinstanser har påpekt at det ikke er klart at formålet med endringen ikke kan oppnås

gjennom dagens lovverk. Spørsmålet er også av betydning for forholdsmessighetsvurderingen gjort nedenfor under punkt 4.3.4.

Som nevnt er det viktig for politiets arbeid med utlendingskontroll, sikkerhet og beredskap, forebygging og etterforskning av straffbare handlinger at de har oversikt over hvem som bor eller har bodd i det enkelte politidistrikt. Etter folkeregisterforskriften § 9-3 nr. 1 femte ledd skal politiet få de opplysninger fra folkeregistermyndigheten som politiet finner nødvendig. I Folkeregisteret registreres alle personer som er eller har vært bosatt i Norge, er født i Norge eller har fått tildelt fødselsnummer eller D-nummer. Gjennom Folkeregisteret kan politiet dermed få tilgang til opplysninger om alle norske borgere og utlendinger med oppholdstillatelse utover seks måneder som er registrert bosatt i sitt distrikt (eller i resten av Norge om det er behov for det). Denne informasjonen muliggjør en effektiv iverksettelse og håndheving av et vidt spekter av politioppgaver. Asylsøkere som er bosatt i mottak og omsorgssentre for enslige, mindreårige asylsøkere er imidlertid ikke bostedsregistrert i Folkeregisteret, se nærmere under punkt 3.3. For at politiet skal få oversikt over hvem som bor eller har vært bosatt i sitt distrikt er det dermed en nødvendighet at de ikke bare har tilgang til dem som i Folkeregistret er bostedsregistrert i politidistriktet, men at de også har tilgang til opplysninger om hvem som bor eller har bodd i mottak og omsorgssentre.

Gjeldende utlendingslov § 84 b, som gir unntak fra taushetsplikt for mottaksansatte, gjelder kun opplysninger om enkeltpersoner til bruk i sak etter utlendingsloven. Bestemmelsen gir ikke en klar hjemmel om utlevering av lister over *alle* nåværende og tidligere beboere i mottak, eller beboere med permisjon fra mottak, til bruk for politiets arbeid med sikkerhet, beredskap eller andre politimesse formål. Bestemmelsen gir dessuten ikke tilgang til opplysninger om beboere som er enslige, mindreårige asylsøkere, da det er gjort unntak for denne gruppen i bestemmelsens annet ledd, noe Utlendingsdirektoratet i sin høringsuttalelse påpeker er problematisk. Bestemmelsen er dermed ikke tilstrekkelig for politiets behov for oversikt, og den omfatter heller ikke opplysninger til bruk for politimesse oppgaver.

Heller ikke forvaltningslovens regler om unntak fra taushetsplikt gir grunnlag for utlevering av opplysninger som er tilstrekkelig for å dekke politiets behov, jf. omtale under punkt 3.3.

Per i dag kan politiet med grunnlag i departementets instruks GI-10/2016 få utlevert opplys-

ninger om navn, fødselsdato og statsborgerskap på beboere i asylmottak i forbindelse med politiets arbeid med utlendingskontroll, sikkerhet og beredskap. Denne instruksjonen er imidlertid gitt tidsbegrenset varighet frem til 31. desember 2017, og den omfatter ikke opplysninger om enslige, mindreårige asylsøkere i omsorgssentre. Instruksjonen er videre begrunnet i de høye asylankomsttallene høsten 2015, samt usikkerhet knyttet til fremtidig ankomstsituasjon. Når instruksjonen løper ut, har politiet ikke tilgang til slike opplysninger som nevnt, med mindre instruksjonen forlenges. Instruksjonen må i så fall begrunnes i en spesiell situasjon (sikkerhet og beredskap) og begrenses til politiets arbeid med utlendingskontroll, sikkerhet og beredskap, se nærmere under punkt 3.3. Siden politiets behov for oversikt over hvem som bor eller har vært bosatt i sitt politidistrikt er konstant, og ikke bare knyttet til situasjonen med høye ankomster av asylsøkere, mener departementet at det er viktig at det innføres et klart og varig hjemmelsgrunnlag for politiets tilgang til opplysninger om hvem som bor i mottak og omsorgssentre.

Til Redd Barnas kommentar om at utlendingsloven § 84 begrenser barneverntjenestens taushetsplikt, bemerkes det at det kun er gitt forskrift hjemlet i denne bestemmelsen hva gjelder opplysninger til politiet til bruk i sak om iverksetting av vedtak, jf. utlendingsforskriften § 17-7 a. Barnevernmyndighetenes taushetsplikt er dermed begrenset i mindre grad enn hva Redd Barna hevder.

Redd Barna påpeker også at politiet ikke har anledning til å hente inn tilsvarende opplysninger om barn fra andre barneverninstitusjoner (som det foreslås for barn i omsorgssentre) for å forebygge eller avdekke kriminelle handlinger mv. Departementet bemerker i denne sammenheng at barn i barneverninstitusjoner har en bostedsadresse i Folkeregisteret. Registrert bostedsadresse kan i visse tilfeller være foreldrenes bosted selv om de bor i barnevernsinstitusjon. Videre kan registrert bostedsadresse være gradert «strengt fortrolig» i henhold til beskyttelsesinstruksjonen. Politiet vil kunne gis tilgang til opplysningene fra Folkeregisteret etter regler om utlevering av opplysninger som følger av folkeregisterforskriften § 9-3, eventuelt § 9-5 om adressen er sperret.

4.3.2 Hvilke opplysninger som kan innhentes og fra hvem

Forslaget omhandler utlevering av opplysninger om *nåværende og tidligere beboere* i mottak og

omsorgssentre, samt om personer med *permisjon* fra mottak eller omsorgssentre. Som hovedregel vil det enkelte mottak eller omsorgssentre være nærmest til å gi ut opplysningene, men det kan tenkes at oppgavene med å utlevere disse bør foretas av Utlendingsdirektoratets (UDI) regionkontorer. UDI vil ha anledning til å gi nærmere retningslinjer om dette.

Hva gjelder hvilke type opplysninger politiet skal gis tilgang til, fastholder departementet høringsnotatets forslag, men med mindre utvidelser. I tillegg til at politiet skal få tilgang til *navn, fødselsdato og nasjonalitet* på beboere og tidligere beboere i asylmottak og omsorgssentre, bør det også tydeliggjøres i bestemmelsen at politiet kan gis tilgang til opplysninger om *når vedkommende kom til mottaket og når vedkommende flyttet videre*. Dette følger allerede av at det skal gis opplysninger om «tidligere beboere», men bør tydeliggjøres i lovbestemmelsen. I den grad mottaket eller UDI har opplysninger om det, bør politiet også få informasjon om *nytt bosted*. Det vises til Politidirektoratets uttalelse, der det fremgår at politiet har behov for denne type opplysninger for politimessige formål. Det blir vist til at det gjerne vil være arbeidskrevende for politiet å få brakt på det rene hvor en asylsøker som har forlatt mottaket har tatt tilhold. For øvrig vises det til at utlendinger som har en søknad til behandling uansett plikter å orientere politiet om skifte av bopel i henhold til utlendingsloven § 19. For dem som er bostedsregistrert i Folkeregisteret er det dessuten en plikt etter folkeregisterloven § 7 å melde flytting til Skatteetaten innen 8 dager. Dette er opplysninger politiet kan få tilgang til. Det bør i utgangspunktet være anledning til samme tilgang for politiet overfor asylsøkere i mottak og omsorgssentre som normalt ikke er bostedsregistrert i Folkeregisteret.

Som omtalt i høringsnotatet vil mottakene, omsorgssentrene eller UDI kun ha plikt til å utlevere opplysninger som de besitter. Om disse opplysningene finnes i en sammenstilling av informasjon som inneholder flere opplysningskategorier enn hva som følger av loven, bør overskytende fjernes. Departementet bemerker videre at politiet kun skal innhente informasjon som er nødvendig for visse formål, se nedenfor. Dersom det kun er nødvendig å innhente informasjon om en enkelt asylsøker, skal det ikke bes om lister over alle beboere i mottaket.

Departementet viser for øvrig til UDIs innspill om at det bør fremgå av ordlyden at politiets adgang til å innhente opplysninger om beboere i

permisjon fra mottaket begrenser seg til opplysninger om navn, fødselsdato og nasjonalitet. Departementet forstår uttalelsen dithen at det bør fremgå klart hvilke opplysninger som kan innhentes i denne sammenheng, da dette ikke gikk direkte frem av høringsnotatets forslag. Gjennom justeringer i forslaget ordlyd har departementet tydeliggjort at opplysninger som kan innhentes om beboere i permisjon skal ha samme begrensninger som innhenting av opplysninger om beboere i asylmottak for øvrig.

4.3.3 *Hvilke formål opplysningene kan innhentes for, herunder nødvendighetskriteriet*

Formål

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

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

Departementet er enig med de høringsinstansene (herunder Utlendingsdirektoratet (UDI) og Politidirektoratet) som mener at det bør gis en henvisning til politiregisterlovens bestemmelse som definerer formuleringen «politimessige formål», se justeringer i lovforslaget.

Som departementet bemerket i høringsnotatet, vil trolig politiets oppgaver etter utlendingsloven og kriminalitetsbekjempende oppgaver være de mest aktuelle formålene som vil kunne begrunne utlevering, jf. politiregisterloven § 2 nr. 13 bokstav a. I den forbindelse uttalte UDI at det bør vurderes om politiet kun skal gis adgang til å innhente opplysninger til disse formålene. Alternativt mente UDI at departementet bør begrunne behovet for at politiet skal gis adgang til å innhente opplysninger i forbindelse med service- og bistandsfunksjoner etter politiregisterloven § 2 nr. 13 bokstav b nærmere. Departementet vil i denne forbindelse peke på at politiets service- og bistandsfunksjoner i visse tilfeller kan gjøre det nødvendig at politiet gis tilgang til de aktuelle opplysningene. Politiet har blant annet en plikt til å

yte publikum hjelp og veiledning så langt omstendighetene tillater dette, og i ulykkestilfeller har politiet en plikt til å lede og organisere etter søknings- eller redningsaksjoner av en hvilken som helst art, jf. politiinstruksens § 12-2 første ledd. Politiet har også ansvar for å varsle eller sørge for at varsel blir gitt pårørende om en person er savnet eller har omkommet dersom andre ikke har dette ansvaret, plikt til å hjelpe syke personer, og plikt til å sørge for at barns liv, helse og utvikling mv. ivaretas, og sørge for at forvillede barn kan gjenforenes med sine foresatte, jf. politiinstruksens §§ 12-2 til 12-4. Ved utførelsen av disse pliktene vil det kunne være helt nødvendig å få opplysninger om en persons oppholdssted, og eventuelt foreldrenes oppholdssted og grunnleggende opplysninger.

Politiet skal videre føre en vaktjournal som gir en fortløpende og døgnkontinuerlig oversikt over alle vesentlige opplysninger om ordning og utførelse av polititjenesten på vedkommende sted. Registeret kan brukes til politimessige, forvaltningsmessige og administrative formål, jf. politiregisterloven § 10. Politiet skal føre en vaktjournal ved hvert enkelt tjenestested etter politiinstruksens § 7-1. Journalen ivaretar administrative formål gjennom å disponere politiets ressurser på en hensiktsmessig måte, men den brukes også til kriminalitetsbekjempende arbeid. Videre benyttes journalen i forbindelse med politiets forvaltningsvirksomhet og politiets operative virksomhet. Opplysninger registreres fortløpende i journalen, jf. Ot.prp. nr.108 (2008–2009) Om lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven) s. 34 og s. 299. Departementet bemerker at beleggsgraden på et mottak vil kunne være av betydning ved spørsmål om bemanning. Særlig i situasjoner med ekstraordinært høye ankomster vil det kunne være nødvendig å øke politiets bemanning. På bakgrunn av dette er departementet av den oppfatning at politiet bør ha adgang til å innhente opplysninger for oppgaver knyttet til service- og bistandsfunksjonen, samt føring av vaktjournal, jf. politiregisterloven § 2 nr. 13 bokstav b.

Nødvendighetskriteriet

De nærmere angitte opplysningene som politiet skal gis tilgang til, kan bare innhentes og behandles av politiet når dette er «nødvendig» for utførelsen av politiets oppgaver etter utlendingsloven eller oppgaver knyttet til politimessige formål. Det er politiet selv som skal foreta nødvendighetsvurderingen, ettersom politiet er nærmest til å

foreta denne. Anmodningen om å få utlevert opplysningene skal være skriftlig, noe som vil sikre notoritet om hvilke opplysninger politiet har anmodet om å få utlevert. Mottakene som anmodes om å utlevere opplysningene skal ikke foreta noen selvstendig vurdering av om nødvendighetskriteriet er oppfylt og vil få en plikt til å utlevere opplysningene. Forslaget innebærer heller ikke noe krav om at anmodningen om utlevering må være begrunnet.

Advokatforeningen er skeptisk til at politiet ikke må oppgi en begrunnelse for krav om opplysninger fra mottakene og mener at mottakene må kunne gjøre egne vurderinger av kravet, i alle fall slik at mottakene – etter en selvstendig vurdering av konsekvensene for den enkelte beboer – kan utsette utlevering av opplysninger samtidig som man gir innspill til politiets nødvendighets- og forholdsmessighetsvurdering. Videre mener Advokatforeningen at det vil være naturlig med en ekstern uavhengig kontroll med politiets behandling av opplysningene. Advokatforeningen reiser spørsmål ved om dette ikke krever ekstra bevilgninger til en allerede presset etat – særlig for rutiner for sletting og kontroll.

Departementet vil i denne forbindelse peke på at forslaget stiller krav til at utleveringen må være nødvendig. Dette innebærer et krav om at det må foreligge en begrunnelse for anmodningen, selv om denne begrunnelsen ikke skal forelegges mottakene eller omsorgssentrene sammen med anmodningen. Årsaken til at departementet foreslår at en slik begrunnelse ikke skal gis, er hensynet til politiets behov for effektivitet og konfidensialitet i sitt arbeid. Et krav om at det må gis begrunnelse vil kunne hindre politiets arbeid. En begrunnelse vil nødvendigvis også måtte inneholde opplysninger om hvilket formål opplysningen skal benyttes til og hva slags sak det er tale om. Politiet er også underlagt regler om taushetsplikt og et krav om begrunnelse vil kunne innebære at politiet må røpe taushetsbelagte opplysninger. I sitt arbeid med etterforskning av straffbare handlinger vil politiet ha behov for å holde opplysninger hemmelig. I arbeidet med beredskap vil det også foreligge et behov for å sikre at samfunnskritiske opplysninger ikke tilfaller uvedkommende. Departementet er likevel enig i at utlevering av opplysninger om barn krever at det tas høyde for barns særlige sårbarhet. Politiet må derfor se hen til barnets beste når de foretar nødvendighetsvurderingen. Selv om dette ikke følger direkte av lovforslagets ordlyd, følger det av Grunnloven § 104 annet ledd og Barnekonvensjonen artikkel 3, som krever at barnets beste skal

være et grunnleggende hensyn ved handlinger og avgjørelser som berører barn.

Departementet mener videre at det ikke er formålstjenlig at mottakene skal gis en overprøvningsmyndighet, da mottakene ikke har den tilstrekkelige politifaglige eller juridiske kompetanse til å vurdere hvorvidt en opplysning er nødvendig for politiet. Videre vil departementet peke på at det synes uklart hvorvidt mottakene i så fall skulle gis en ubetinget adgang til å nekte å utlevere opplysninger i de enkelte tilfellene, og hvilke prosessuelle følger en slik adgang i tilfelle skulle innebære med tanke på overprøving av mottakets avgjørelse om ikke å utlevere. For øvrig mener departementet det heller ikke er aktuelt med en ekstern uavhengig kontroll utover den kontrolloppgaven Datatilsynet er tillagt.

Når det gjelder det nærmere innholdet i nødvendighetskriteriet, viser departementet til tilsvarende krav i utlendingsloven § 84. I forarbeidene til sistnevnte bestemmelse uttalte departementet at nødvendighetskriteriet ikke skal forstås så snevert som at det er et vilkår for utlevering av opplysningene at de faktisk *får* avgjørende betydning i den konkrete saken. Dette kan utlendingsmyndighetene først ta stilling til etter å ha sett opplysningen. Vurderingstemaet for nødvendighetsvurderingen er om den aktuelle typen opplysning kan *tenkes å få* avgjørende betydning i den aktuelle sakstypen, jf. Prop. 95 L (2011–2012) Endringer i utlendingsloven (innhenting av opplysninger fra offentlige organer mv.) s. 13. Som Kripos påpeker i sin uttalelse, skal nødvendighetskravet ikke forstås dithen at innhenting av opplysninger må være den eneste måten for politiet å oppnå det ønskede formålet på. Vilkåret er også oppfylt dersom det vil medføre betydelig ulempe for utførelsen av oppgaven dersom opplysningene ikke gjøres tilgjengelige.

Ved vurderingen av om det er nødvendig å få utlevert opplysninger om barn, vil temaet for nødvendighetsvurderingen – og momentene som inngår i denne – være noe annerledes enn i saker som gjelder voksne. Barnets beste, herunder barnets sårbarhet og behov for beskyttelse av sin integritet, vil i disse tilfellene være et moment som må tillegges vekt som et grunnleggende hensyn. Dersom utlevering er i strid med barnets beste, må andre grunnleggende hensyn veie tilstrekkelig tungt for at opplysningene skal kunne utleveres. I noen tilfeller kan utlevering av opplysninger åpenbart være til barnets beste (for eksempel ved oppnevning av bistandsadvokat, tiltak som kan beskytte barnet mot eventuelle overgrep eller menneskehandel mv.).

Avslutningsvis konstaterer departementet at forslaget har et uttrykkelig angitt formål som er saklig begrunnet. Formålet sammenfaller med formålet som er angitt i politiregisterloven § 2 nr. 13 og høringsnotatet som er omtalt over. Forslaget oppfyller kravene som stilles i personopplysningsloven § 11 første ledd bokstav b. I tillegg setter nødvendighetskriteriet ytterligere krav til innhentingene i det enkelte tilfellet, noe som vil sikre at opplysningene er tilstrekkelige og relevante for formålet med behandlingen, jf. personopplysningsloven § 11 første ledd bokstav d.

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

Oversikt

Som det fremgår av punkt 3.1 om gjeldende rett, verner Grunnloven § 102 om privatlivet, familielivet og den personlige integritet. Grunnlovens bestemmelse, sett i sammenheng med EMK artikkel 8, stiller krav om at inngrep i disse rettighetene kun kan skje når dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn 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. Å gi politiet tilgang til nærmere angitte opplysninger om beboere i asylmottak og omsorgssentre for enslige, mindreårige asylsøkere er å anse som et inngrep i beboernes privatliv, og forslaget må være i overensstemmelse med de krav Grunnloven og EMK stiller. Endringsforslaget må dermed ha hjemmel i lov, det må være begrunnet i et legitimt formål og det må være forholdsmessig (nødvendig i et demokratisk samfunn).

Enkelte av høringsinstansene som er imot forslaget har tatt til orde for at forslaget om å gi politiet tilgang til visse opplysninger om beboere i asylmottak ikke er forholdsmessig. Ingen har tatt til orde for at lovforslaget ikke er begrunnet i et legitimt formål. For øvrig kan det synes som om Advokatforeningen mener at departementets vurdering av begrunnelse og forholdsmessighet er noe mangelfull. Noen høringsinstanser har også påpekt at det ikke er klart at formålet med lovforslaget ikke kan oppnås gjennom gjeldende regelverk. Departementet vil i det følgende gjøre en vurdering av forslagets forhold til Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8, særlig hva gjelder begrunnelse og forholdsmessighet.

Krav om hjemmel i lov og legitimt formål

Departementets forslag innebærer å lovfeste politiets tilgang til nærmere angitte opplysninger om beboere i asylmottak og omsorgssentre. Krav om at inngrepet i den enkeltes privatliv må ha hjemmel i lov er derfor oppfylt, jf. Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 nr. 2.

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

Nødvendig i et demokratisk samfunn

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

Inngrepet som lovforslaget hjemler (altså å gi politiet tilgang til nærmere angitte opplysninger om beboere i asylmottak og omsorgssentre) må også være forholdsmessig. Ved forholdsmessighetsvurderingen må man se hen til balansen mellom henholdsvis individets beskyttede interesser kontra de legitime samfunnsbehovene som begrunner inngrepet, se omtale under punkt 3.2.

Som departementet har vist til i høringsnotatet, vil de fleste som bor i mottak eller omsorgssentre ikke være kriminelle eller utgjøre noen sikkerhetsrisiko. Utlevering av lister over beboere i mottak og omsorgssentre vil derfor dreie seg om utlevering av opplysninger om mange personer som aldri vil komme i politiets søkelys. Asylsøkere er mennesker i en vanskelig livssituasjon, ofte på flukt fra krig og forfølgelse. Mange av dem frykter myndighetene i eget hjemland og har liten tillit til myndighetene i det landet de oppholder seg eller har søkt asyl i. De legitime samfunnshensynene som gjør seg gjeldende for at politiet skal ha tilgang til opplysninger om hvem som bor i mottak må imidlertid veie tyngre i denne sammenheng.

Det vises til at formålet med bestemmelsen er å bidra til at politiet får oversikt over utlendinger som oppholder seg i det enkelte politidistrikt, slik at politiet lettere kan utføre sine oppgaver som kontrollorgan på utlendingsfeltet, fremme arbeidet med sikkerhet og beredskap samt å lette arbeidet med å forebygge og etterforske kriminelle handlinger. For øvrig vises det til at politiets tilgang til opplysninger om beboerne kan være av gjensidig nytte for både mottakene, beboerne og politiet. For den enkelte beboer vil det for eksempel være en trygghet at politiet kjenner til eventuelle sårbare personer som kan stå i fare for å bli utnyttet til straffbare handlinger eller menneskehandel, eller at politiet kjenner til personer som eventuelt kan utgjøre en risiko for andre beboere. Opplysninger om hvem som bor i mottak kan bidra til å avdekke og stanse kriminell virksomhet enten denne begås av, eller rettes mot, beboere i mottak. For øvrig vises det til høringsinnspill fra politisiden hvor behovet for de nærmere angitte opplysningene om beboere i mottak og omsorgssentre begrunnes ytterligere.

Som departementet også trakk fram i høringsnotatet, må det antas at de fleste beboerne er innforstått med at norske myndigheter, herunder politiet, har tilgang til opplysninger om deres navn, fødselsdato, statsborgerskap og hvor de bor, på samme måte som politiet har tilgang til disse opplysningene om andre norske borgere og utlendinger som er bostedsregistrert i Folkeregisteret. Likestillings- og diskrimineringsombudet mener departementet må være varsom med å trekke slike konklusjoner. I den forbindelse vil departementet vise til at alle utlendinger som har en søknad om oppholdstillatelse til behandling uansett plikter å orientere politiet om skifte av bopel i henhold til utlendingsloven § 19. Det må også påpekes at de opplysningene politiet gis tilgang til, ikke er av svært personlig eller intim karakter. Riktignok vil opplysninger om hvem som bor i asylmottak røpe at vedkommende har søkt asyl. Dette er informasjon politiet normalt vil ha tilgang til i forbindelse med deres oppgaver etter utlendingsloven.

Departementet kan ikke se at formålet med forslaget kan oppnås med mindre inngripende virkemidler. Det vises blant annet til punkt 4.3.1, hvor det forklares hvorfor formålet ikke kan oppnås innenfor dagens regelverk. Som Oslo politidistrikt påpeker, vil for øvrig god begrunnelse og informasjon til den gruppen det utleveres opplysninger om kunne bidra til å begrense følelsen av krenkelse og ivareta den enkeltes rettssikkerhet.

Etter departementets vurdering er inngrepet forholdsmessig, jf. EMK artikkel 8 og Grunnloven § 102. Hva gjelder særlige hensyn som gjør seg gjeldende for barn i asylmottak og omsorgssentre for enslige, mindreårige asylsøkere, vises det til avsnittet nedenfor.

Særlig om utlevering av opplysninger om barn

Forslaget innebærer at politiet også kan innhente opplysninger om barn som bor i asylmottak og omsorgssentre for enslige, mindreårige asylsøkere. Forslaget omfatter opplysninger om navn, fødselsdato og nasjonalitet på barn, herunder enslige, mindreårige asylsøkere. Forslaget innebærer også at politiet kan innhente opplysninger om når barnet ankom mottaket eller omsorgssenteret, og når vedkommende eventuelt forlot mottaket. Forslaget innebærer dessuten at politiet kan få utlevert opplysninger om barnets eventuelle permisjon, og start- og sluttidspunkt for dette. Videre kan politiet få utlevert opplysninger om hvor tidligere beboere har flyttet videre.

Forslaget omfatter to grupper barn; barn som bor i ordinære mottak og enslige, mindreårige asylsøkere som bor i omsorgssentre. Mindreårige asylsøkere som er under 15 år når søknad om beskyttelse fremmes, får i dag tilbud om opphold i et omsorgssenter. Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) er ansvarlig for tilbudet, som er regulert i et eget kapittel i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven).

Ved vurderingen av om inngrepet i barns privatliv er tillatt etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8, er mange av momentene i vurderingen sammenfallende med de som er omtalt ovenfor. Forslaget tilfredsstiller kravene om at inngrep kun kan skje med hjemmel i lov og dersom det er begrunnet i legitime formål. Det vises også her til vurderingen over. Ved spørsmål om hvorvidt inngrepet er nødvendig i et demokratisk samfunn, må vurderingen suppleres med reglene i Grunnloven § 104 annet ledd og Barnekonvensjonen artikkel 3, som krever at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved handlinger og avgjørelser som berører barn.

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

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

Videre må det ses hen til selve inngrepet og hvordan dette rammer. Opplysningene politiet gis tilgang til er ikke av svært personlig eller intim karakter, men opplysninger om bosted vil røpe at vedkommende har søkt asyl. Barn i omsorgssentre for enslige, mindreårige asylsøkere og barn for øvrig i asylmottak, er i en mer sårbar situasjon enn voksne asylsøkere. Opplysninger om at noen har søkt om beskyttelse (asyl) er taushetsbelagt etter norsk rett, jf. forvaltningsloven § 13. Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for omsorgssentre for enslige, mindreårige asylsøkere har taushetsplikt etter forvaltningsloven, jf. barnevernloven § 6-7. Taushetsplikten gjelder også fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted. En plikt til å gi slike opplysninger som forslaget omhandler til politiet, vil innebære et unntak fra den lovpålagte taushetsplikten i barnevernloven § 6-7.

Det må også vurderes om lovforslaget som hjemler utlevering av de nevnte opplysningene om barn er forholdsmessig sett hen til formålet som søkes oppnådd; å sette politiet i bedre stand til å bekjempe kriminalitet mv. og utføre sine oppgaver etter utlendingsloven på en effektiv måte. Barnets beste inngår som et tungtveiende moment ved vurderingen av forholdsmessigheten som kreves etter Grunnloven § 102, jf. EMK artikkel 8.

Redd Barna reagerer i sin høringsuttalelse på at departementet la til grunn at en utvidet tilgang til informasjon i mange tilfeller ville være sammenfallende med hensynet til barnets beste. Redd Barna viser til at hensynet til barnets beste ikke kan bero på en generell antagelse, men må konkretiseres – det må fremkomme hvilke negative og positive konsekvenser en lovendring vil få. Videre blir det pekt på at andre hensyn må være sterke for å kunne gå foran hensynet til barnets beste, og at det må begrunnes godt hvis andre hensyn skal gå foran barnets beste.

Departementet vil i denne forbindelse peke på at barnets beste og barns særlige sårbarhet på den ene siden tilsier at opplysninger om barnet ikke skal utleveres fra mottaket eller omsorgssenteret. Dette av hensyn til at barnet ikke skal bli skremt eller føle seg utrygg. Adgangen til å utlevere opplysninger vil kunne svekke barnets tillit til personer som skal ivareta omsorgen for barnet. Dersom utlevering foretas, kan dette oppleves som et brudd på tilliten mellom barnet og institusjonen, og det kan skape utrygghet og skepsis i

relasjonen mellom barnet og institusjonen. På den annen side tilsier barns sårbarhet et særlig vern mot kriminelle handlinger og at politiet må kunne forebygge at barnet selv tar del i kriminalitet. Opplysninger om hvor barn bor vil kunne være nyttig i forbindelse med politiets arbeid med å opprettholde ro og orden, og for å ivareta sikkerheten til barna. Opplysninger om beboere gjør at politiet enkelt vil kunne få bekreftet om en mindreårig asylsøker «tilhører» et omsorgssenter eller asylmottak, og det vil legge til rette for at politiet kan etterforske saker som involverer mindreårige og foreta nødvendige skritt, som for eksempel å oppnevne bistandsadvokat etter straffeprosessloven § 107 a. For øvrig vises det til uttalelser fra politisiden hva gjelder politiets behov i disse sakene. Hensynet til politiets oppgaver, herunder å bekjempe kriminalitet og å håndheve utlendingsloven effektivt, må avveies mot retten til privatliv og hensynet til barnets beste. Selv om det ikke er entydig hvorvidt utlevering vil være til barnets beste i det enkelte tilfellet, mener departementet at hensynet til politiets oppgaver er av så høy viktighet at den foreslåtte lovbestemmelsen er forholdsmessig. Barnets beste må imidlertid vurderes konkret av politiet i det enkelte spørsmål om utlevering.

4.3.5 *Krav til behandlingen av opplysningene*

For de opplysningene politiet innhenter, er politiet bundet av reglene om retting og sletting som følger av personopplysningsloven (der opplysningen er innhentet i forbindelse med politiets oppgaver etter utlendingsloven) og politiregisterloven (der opplysningene er innhentet til politimessige formål).

Mottaksbeboere og beboere i omsorgssentre for enslige, mindreårige asylsøkere vil ha rett til å få informasjon om at opplysningene som nevnt i lovforslaget vil bli utlevert til politiet, jf. personopplysningsloven § 19 første ledd bokstav c sammenholdt med unntakene som følger av personopplysningsloven § 23 første ledd bokstav b. Det må anses som tilstrekkelig for å oppfylle informasjonsplikten at beboeren gis generell informasjon om at politiet kan få utlevert opplysninger om han eller henne.

Kripos påpeker at det må kartlegges hvor lenge mottakene plikter å oppbevare opplysningene. Det blir vist til at personopplysningsloven stiller krav om at den behandlingsansvarlige skal slette personopplysninger når de ikke lengre er nødvendige for å ivareta den behandlingsansvarliges egne, legitime formål. For å sikre ivaretagelse av politiets behov for opplysninger, av hensyn til

forutberegnelighet, samt for å sikre en enhetlig praksis, anbefaler Kripos at lagringstid og slettefrister fastsettes i en sentral forskrift. Departementet vil i den forbindelse vise til at det per i dag ikke er klare bestemmelser i utlendingsloven om innhenting og behandling av opplysninger i forbindelse med tildeling av mottaksplasser. Det er heller ikke klare regler om sletting av opplysninger som innhentes, utover de reglene som følger av personopplysningslovgivningen. Som omtalt i punkt 3.2 har mottakene rapporter over beboere som har oppholdt seg i mottaket 90 dager tilbake i tid. Utlendingsdirektoratets regionkontorer har imidlertid disse opplysningene i sine systemer over lengre tid. Som nevnt i punkt 2.2 er Justis- og beredskapsdepartementet i gang med å regulere det rettslige grunnlaget for behandling av opplysninger i utlendingsforvaltningen nærmere. Dette arbeides det med i en egen prosess. Hvorvidt det er behov for ytterligere regler om retting og sletting enn det som følger av personopplysningsloven blir vurdert i dette arbeidet.

4.3.6 Andre forhold

Både Politidirektoratet (POD) og Utlendingsdirektoratet (UDI) påpeker at det er problematiske sider ved gjeldende grunnlag for utlevering av opplysninger om enslige, mindreårige asylsøkere etter utlendingsloven § 84 b. Bestemmelsen gjør unntak fra taushetsplikt for ansatte på mottak og omsorgssentre mv., se omtale under punkt 3.3 og 4.3.1. UDI fremhever at det er uheldig at utlendingsmyndighetene ikke kan anmode mottakene om opplysninger om enslige, mindreårige asylsøkere, og viser til at dette hindrer UDIs oppgaveløsning. For eksempel har UDI ikke adgang til å innhente mottakets vurdering av en beboers identitet, sårbarhet og situasjon for øvrig. Også POD gir uttrykk for utfordringer med denne bestemmelsen. Departementet vil her vise til forslaget i Prop. 104 L (2013–2014), som gjaldt unntak fra taushetsplikt også for enslige, mindreårige barn. Forslaget fikk ikke tilslutning under stortingsbehandlingen. Det er derfor ikke foreslått nærmere endringer i bestemmelsen i denne omgang.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det er vanskelig å anslå de økonomiske og administrative konsekvensene av lovforslaget, siden

dette vil bero på hvor mange henvendelser driftsoperatørene og Utlendingsdirektoratet (UDI) vil komme til å motta fra politiet.

Forslaget gir politiet bedre tilgang til opplysninger om hvor utlendinger er bosatt, samt oversikt over hvem som bor på aktuelle mottak. Forslaget innebærer at mottakene må overlevere lister som allerede eksisterer på en trygg og sikker måte. Slik overlevering kan føre til noe ekstrarbeid for driftsoperatørene, men lette arbeidet for politiet. Videre vil det kunne kreve noe ekstrarbeid å fjerne overskytende informasjon fra rapportene med oversikt over tidligere mottaksbeboere, som må gjøres for å hindre at det utleveres flere opplysninger enn forslaget gir hjemmel til. Det er også mer arbeidskrevende å gi opplysninger om ankomst og flyttetidspunktet, og særlig informasjon om hvor beboeren har flyttet videre.

Mottaksansatte har ikke tilgang til opplysninger om beboere i mottak lengre tilbake i tid enn 90 dager. UDI kan ta ut opplysninger om beboere i mottak på et hvilket som helst tidspunkt, også mer enn 90 dager tilbake i tid. UDI kan imidlertid kun finne frem til lister over tidligere beboere i mottak for én dag om gangen. Dette innebærer at UDI kan ta ut fullstendige lister over mottaksbeboere på en bestemt dato, men ikke lister med mottaksbeboere over en lengre periode. Det legges ikke opp til at UDI skal utvikle systemer som innebærer at politiet kan be om periodevise lister over beboere på mottak.

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

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

6 Merknader til lovforslaget

Til § 84 b overskrift

Overskriften endres slik at det kommer tydelig fram at bestemmelsen ikke bare gjelder unntak fra taushetsplikt for ansatte i mottak og omsorgssentre, men også en opplysningsplikt.

Til § 84 b tredje og fjerde ledd

Nytt tredje ledd innfører en hjemmel for at politiet etter skriftlig anmodning skal få tilgang til visse opplysninger til visse formål.

Bestemmelsen innebærer at politiet, etter skriftlig anmodning og uten hinder av taushetsplikt, skal få utlevert opplysninger om navn, fødselsdato og nasjonalitet til nåværende og tidligere beboere i asylmottak og omsorgssentre for enslige, mindreårige asylsøkere. Politiet skal også få slike opplysninger om beboere med permisjon fra mottaket eller omsorgssenteret. Videre skal politiet få opplysninger om dato for når en beboer flyttet til eller fra mottaket eller omsorgssenteret. I den grad det finnes opplysninger om hvor en tidligere beboer har flyttet, skal politiet få utlevert

opplysninger om nytt bosted. Det vises for øvrig til punkt 4.3.2 om hvilke opplysninger som kan kreves utlevert og fra hvem.

Opplysningene kan kreves utlevert når dette er nødvendig for politiets oppgaver etter utlendingsloven eller oppgaver knyttet til politimessige formål. Det oppstilles ikke krav om at politiet begrunner anmodningen om utlevering, og det er politiet som skal vurdere om utleveringen er nødvendig. Dersom anmodningen også gjelder utlevering av opplysninger som omfatter barn, må politiet vurdere hensynet til barnets beste. Det vises til punkt 4.3.3 og 4.3.4.

Endringen i fjerde ledd gir hjemmel for å gi nærmere 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 (politiets tilgang til opplysninger om beboere i asylmottak 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 (politiets tilgang til opplysninger om beboere i asylmottak mv.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

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

I

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

§ 84 b overskriften skal lyde:

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

§ 84 b tredje og nytt fjerde ledd skal lyde:

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

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

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

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.



