



POLITIET

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Politidirektoratet

Deres referanse:

Vår referanse:
21/38684 - 30

Dato:
07.05.2021

Høringssvar - endringer i SIS-loven - gjennomføring av nye rettsakter

Innledning

Politidirektoratet viser til Justis- og beredskapsdepartementets (JD) høringsbrev av 26. mars 2021. Høringsfristen er 7. mai 2021. Politidirektoratet har forelagt høringen for alle politidistrikter og utvalgte særorgan. Mottatte innspill følger vedlagt dette høringssvaret.

Generelt

Innledningsvis vil Politidirektoratet bemerke at valget av gjennomføringsmåten av rettsaktene i norsk rett (inkorporering) vil innebære at regelverket blir vanskeligere tilgjengelig for brukerne av systemet sammenlignet med dagens regelverk. Dette gjelder ikke minst når rettsaktene oppfattes som svært omfattende, som departementet selv skriver i høringsnotatet.

Vi mener derfor at det er viktig at departementet prioriterer å utarbeide en så klar og tydelig lovproposisjon som mulig og at arbeidet med nødvendige forskrifter og rundskriv for å tydeliggjøre meningsinnholdet prioriteres.

I det følgende blir rettsaktene omtalt som (EU) 2018/1861: SIS Grense, (EU) 2018/1860: SIS Retur og (EU) 2018/1862: SIS Politi.

De norske uoffisielle versjonene av rettsaktene

JD har i høringsbrevet vedlagt de tre rettsaktene i en uoffisiell norsk oversettelse. Vi minner JD om at Politidirektoratet sommeren 2020 nedsatte en arbeidsgruppe sammen med UDI for å gå gjennom de uoffisielle oversettelsene av de tre rettsaktene for å gjøre teksten mer i tråd med allerede godt innarbeidet terminologi og språkbruk. En slik harmonisering av begrepsbruk er spesielt viktig ved den valgte lovgivningsteknikken. Kripos peker i sitt høringsinnspill på ytterligere behov for presiseringer og spissing av formuleringer, se deres høringsinnspill på side en og to.

Nærmere innspill til lovforslag og høringsnotatet

Politidirektoratet

Nedenfor følger Politidirektoratets innspill til lovforslaget og høringsnotatet. Fremstillingen følger høringsnotatets oppbygning.

Til kapittel 1 Generelle bestemmelser

I og med valgt lovgivningsteknikk er det som tidligere nevnt viktig at loven blir så klar som mulig. Kripos har i sitt høringsssvar utarbeidet flere forslag til lovtekst som Politidirektoratet støtter.

For det første foreslås å innlede kapittel 1 med en formålsbestemmelse og følgende foreslås:
Tekstforslag: *Formålet med forordningene er å fastsette vilkår og prosedyrer for registrering og behandling av meldinger i SIS om personer og gjenstander, og for utveksling av supplerende og utdypende opplysninger.*

Når det gjelder § 2 SIS og SIRENE bør det for det første tydeligere fremgå hva SIS brukes til, jf. § 2 første ledd. Vi foreslår følgende tekst til § 2 første ledd:

Tekstforslag: *SIS er et felles informasjonssystem for Schengen-statene som gjør det mulig, for bestemte formål, å registrere og søke i opplysninger om personer og gjenstander i et felles register.*

Beskrivelsen av SIRENE-kontoret i forslaget § 2 annet ledd er heller ikke helt korrekt. Ansvar for den nasjonale delen av SIS er plassert hos Politiets IKT-tjenester, mens SIRENE-kontoret er nasjonalt kontaktpunkt for utveksling av tilleggsopplysninger. Denne todelingen er viktig å understreke og vi foreslår derfor følgende tekst:

Tekstforslag: *SIRENE er nasjonalt kontaktpunkt for utveksling av supplerende opplysninger til meldinger i SIS og er lagt til Kripos.*

Ansvar for teknisk drift av det nasjonale SIS er lagt til Politiets IKT-tjenester (PIT).

Til kapittel 2 Behandlingsansvar, informasjonssikkerhet og internkontroll

I høringsnotatet punkt 5.3 Kapittel 3 Behandling av opplysninger til SIS Politi, er de mest sentrale endringene listet opp. En viktig endring her er muligheten til å registrere tilknyttede objekter på en personetterlysning, jf. SIS Politi artikkel 26, 32 og 34. Dette markerer etter vår mening en viktig endring som bør omtales i dette kapitlet.

Det samme gjelder endringer som gjelder registrering av identifikasjonsdokumenter for personer som er omtalt i alle tre forordningene.

I forslaget § 4 foreslås et delt behandlingsansvar mellom Kripos og UDI, hvor Kripos er behandlingsansvarlig for opplysninger etter § 2 nr. 1 og 2 i SIS Politi og SIS Grense, og UDI er behandlingsansvarlig for behandling etter § 2 nr. 3 i SIS Retur.

Kripos støtter forslaget fra departementet, men påpeker at en fordeling av behandlingsansvar mellom Kripos og UDI fordrer en klar ansvarsfordeling mellom partene og skaper et behov for nærmere føringer fra lovgiver. Særorganet påpeker at det er et særlig behov for en avklaring av innslagspunkt for den registrerte med hensyn til innsynsbegjæringer, retting, sletting og erstatning, og hvem tilsynsmyndigheten skal forholde seg til.

Politiets IKT-tjenester mener det delte behandlingsansvar mellom Kripos og UDI vil medføre utfordringer for databehandler og to sett med regelverk å forholde seg til. I tillegg vil det sannsynligvis medføre sikkerhetsmessige utfordringer med å utlevere data fra og om politiets systemer og rutiner til en ekstern etat (UDI). Dersom databehandlingsansvaret blir delt bør også UDI tillegges et behandlingsansvar for SIS Grense artikkel 24. Politidirektoratet støtter dette.

Kripos uttaler følgende om sammenhengen mellom (EU) 2018/1860 (SIS Retur) og (EU) 2018/1861 (SIS Grense) artikkel 24:

"Etter SIS Grense art. 24 nr. 3 skal den innmeldende medlemsstat sikre at melding om nektet innreise og opphold er synlig i SIS så snart den berørte tredjestatsborgeren har forlatt medlemsstatens territorium, eller så snart som mulig dersom den innmeldende medlemsstat har fått klare holdepunkter for at tredjestatsborgeren har forlatt medlemsstatens territorium, med sikte på å hindre at denne tredjestatsborgeren reiser inn igjen.

Etter dagens ordning er det UDI som registrerer, endrer og sletter UDIs innmeldinger om innreiseforbud via DUF. Dersom behandlingsansvar for SIS Retur begrunnes i at utlendingsmyndigheten kan registrere opplysninger i SIS som JD skriver i høringsnotatet punkt 5.2 så er spørsmålet om også UDI bør tillegges et behandlingsansvar for å sikre at innmeldinger etter SIS Grense art 24 ivaretas på en god måte". Politidirektoratet støtter dette.

Politidirektoratet bemerker at det her grunn til å være oppmerksom på at politiet har flere ulike oppgaver på utlendingsfeltet og viser til at politiet blant annet fatter vedtak om bortvisning, og at PU har oppgaver knyttet til retur og tvangsretur. Etter den aktuelle rettsakten er det primært vedtaksmyndigheten (UDI og UNE) som skal registrere opplysninger når det fattes vedtak om retur jf. artikkel 3. Artikkel 3 nr. 3 åpner imidlertid for at det kan gjøres unntak når det fattes vedtak om retur på yttergrensen (typiske bortvisningsvedtak truffet av politiet). Hvilken tilnærming norske myndigheter skal ha til registrering av de aktuelle vedtakene er ikke klart, en spørsmålet om behandlingsansvar må sees i lys av at ulike deler av politiet kan ha oppgaver som medfører at den skal registreres opplysninger. I tillegg kommer artikkel. 6 i rettsakten som regulerer bekreftelse på retur.

Kripos tar i tillegg opp behovet for å få avklart forholdet mellom § 4 og § 2.

I forslaget § 2 annet ledd står det at den nasjonale delen av SIS er lagt til SIRENE-kontoret som Kripos har ansvar for. Etter Kripos syn er forholdet mellom Kripos som ansvarlig for den nasjonale delen av SIS i § 2 og fordeling av behandlingsansvaret mellom Kripos og UDI i § 4 uklart i forslaget. Det står beskrevet i rettsaktene hva som er rollen til SIRENE-kontoret, men slik det står presentert i forslaget kan det skape forvirring om hva som er forholdet mellom § 2 og § 4.

Til kapittel 3 Behandling av opplysninger

I overskriftene og i lovteksten til §§ 7, 8 og 10 brukes begrepene "behandling/behandlinger/behandle". Vi mener det hadde vært klargjørende om den nye SIS-loven spesifiserte hvilken type behandling de enkelte bestemmelse regulerer. Forordningene benytter for øvrig heller ikke uttrykket "behandle". Vi tillater oss å foreslå at overskriften til § 7 endres til: *§ 7 Opplysninger som kan registreres*

Overskriften i § 8 foreslår også endret til: § 8 *Vilkår for å registrere opplysninger om personer og gjenstander*. Det samme gjelder første del av § 10 som foreslås endret til: *Opplysningene som behandles i SIS, kan ikke benyttet til andre formål enn de som er fastsatt for den enkelte registrering, [...]* For ytterligere begrunnelse, se høringssvar fra Kripos side 4.

Når det gjelder § 8 og vilkår for å behandle opplysninger om personer og gjenstander viser Kripos til at det i forordningene gjentas at registrering skal skje ihht innmeldende lands nasjonale rett, jf. f.eks SIS Politi artikkel 36 og at dette også bør fremgå i den norske SIS-loven. Politidirektoratet støtter denne vurderingen og mener det vil tydeliggjøre at det finnes bakenforliggende regler i nasjonal rett om beslutninger som må være fulgt før en registrering i SIS kan skje.

Tekstforslag: *Registreringen av opplysninger i SIS må være besluttet av kompetent myndighet.*

I lovforslagets § 11 står det at supplerende opplysninger "kan" utveksles via SIRENE-kontoret. Da det legges opp til et delt behandlingsansvar mellom UDI og Kripos bør det klart fremgå av lovteksten at slik utveksling "skal" foretas via SIRENE-kontoret. Dette legger både SIS Grense artikkel 7, SIS Retur artikkel 5 og SIS Politi artikkel 7 nr. 2 opp til.

Kripos og Politiets IKT-tjenester stiller også spørsmål om det er riktig at alle behandlinger av opplysninger i medhold av SIS Grense og SIS Retur skal reguleres av personopplysningsloven all den tid SIS Grense artikkel 51, med henvisning til artikkel 34, jf. artikkel 8 henviser både til personvernregelverket og til politiregisterlovgivningen avhengig av hvilken myndighet som søker i SIS og for hvilke formål. PU påpeker at: "Etter norsk rett omfattes arbeidet med identifisering og retur av utlendinger etter politiregisterloven, jf. politiregisterforskriften § 56-4, sml. § 1-3 nr. 3 og ikke personopplysningsloven. Forslaget til § 11 annet ledd vil imidlertid bety at et annet regelsett kommer til anvendelse ved utveksling av supplerende opplysninger etter forordningen om retur. Dette kan naturlig nok by på praktiske utfordringer.

Politidirektoratet ber departementet vurdere dette.

Til kapittel 4 – Tilgang, utlevering og taushetsplikt

Til § 12 – Tilgang til SIS

Utkastet regulerer hvem som skal ha tilgang til direktesøk og bruker begrepet "myndighet". Vi foreslår at det tilføyes "offentlige" foran myndighet i § 12 første ledd nr. 4, 5 og 6 slik at begrensningen i SIS Politi artikkel 45 nr. 2, artikkel 46 nr. 2 og artikkel 47 nr. 2 er tatt inn. Videre mener vi at Kystvakten når de utfører grensekontroll på vegne av politiet bør innlemmes i reguleringen av myndigheter som kan gis tilgang til SIS.

Når det gjelder forslaget til § 12 nr. 3 bokstav b og tilgang til utlendingsmyndighetene til SIS i forbindelse med søknad på statsborgerskap er vi enig i dette. Opplysninger fra SIS vil kunne være like relevante og viktige ved søknader om statsborgerskap som ved ordinære søknader om oppholdstillatelse.

Vi er også positive til at myndigheter med ansvar for utstedelse av løyve for registrering av våpen kan gis tilgang til SIS for å undersøke om personen som ber om løyve eller registrering f.eks er registrert i SIS.

Til § 13 – Utlevering av opplysninger fra SIS

I henhold til utkastets § 13 nr. 8 kan det etter begjæring utleveres opplysninger om personer og gjenstander til myndigheter som kan ha oppgaver i tilknytning til rettsakten SIS Politi artikkel 32 som gjelder meldinger om savnede personer eller sårbare personer som må bli hindret i å reise. Vi mener det er behov for å definere hvilke myndigheter som omfattes, jf. det JD skriver i høringsnotatet, men da det er uvisst når en forskrift er på plass bør dette omtales i lovproposisjonen.

Til kapittel 5 Innsyn, retting og sletting

Til forslaget § 15 – Innsyn

Det vises her til at opplysninger i SIS Politi som nevnt i § 1 nr. 1 reguleres av politiregisterloven § 49. I SIS Politi artikkel 67 finnes regler om innsyn, retting og sletting. Vi legger til grunn at politiregisterloven 49 skal ses i sammenheng med SIS Politi artikkel 67. Dette gjelder særlig siden det vises til artikkel 67 nr. 3 i lovforslaget § 23 første ledd annet punktum. Her fremgår det at Datatilsynet ikke kan gi pålegg om innsyn i opplysninger som er registrert i medhold av rettsakten i § 1 nr. 1 når den behandlingsansvarlige avslår å gi innsyn "under henvisning til rettsakten artikkel 67".

I forslag til ny § 15 annet ledd henvises det til rettsakten som nevnt i § 2 nr. 2. Vi antar dette er en feil, og at det skal henvises til § 1 nr. 2.

Kapittel 6 Erstatning

Til forslaget § 20 – Klageadgang

Forslaget innebærer at den registrerte ikke lenger skal kunne klage til overordnet organ på avgjørelser som gjelder innsyn, retting og sletting, men være begrenset til avgjørelser som gjelder erstatning. JD går således bort fra dagens ordning hvor den registrerte både kan klage til overordnet organ (Politidirektoratet) og anmode Datatilsynet om kontroll. JD begrunner dette med "at behandlingen av opplysningene i SIS etter endringene reguleres både av politiregisterloven og personopplysningsloven, og at det dermed ville oppstå ulik praksis hva gjelder den administrative klageadgangen. Etter politiregisterloven § 55 finnes en slik klageadgang, mens personopplysningsloven ikke har en tilsvarende ordning. Begge lovene legger imidlertid opp til at Datatilsynet etter begjæring fra den registrerte skal kontrollere om opplysningene er behandlet i samsvar med regelverket. Denne "klageadgangen" er også nedfelt i SIS-loven § 21 og departementet mener at denne ordningen i tilstrekkelig grad ivaretar den registrertes rettigheter"

Kripos bemerker i sin høring at det er en prinsipiell forskjell på Datatilsynets påleggskompetanse etter politiregisterloven og etter personopplysningsloven/personvernforordningen i klagesaker som gjelder innsyn. I motsetning til personopplysningsloven og -forordningen artikkel 58 nr. 2 c) kan Datatilsynet ikke pålegge den behandlingsansvarlige å gi innsyn dersom innsyn er unntatt fra innsynsrett etter politiregisterloven § 49. Forslaget i § 20 må ses i sammenheng med Datatilsynets påleggskompetanse i forslaget § 23. Denne bestemmelsen gir Datatilsynet kompetanse til å gi den behandlingsansvarlige pålegg om at opplysninger i strid med denne loven skal opphøre eller stille vilkår som må oppfylles for at behandlingen skal være i samsvar med loven. Samtidig sier den uttrykkelig at Datatilsynet likevel ikke kan gi pålegg om innsyn i

opplysninger som er registrert i medhold av rettsakten som nevnt i § 1 nr. 1 og som er unntatt innsyn etter denne forordnings artikkel 67 nr. 3.

Kripos mener at klageadgangen dermed vil være begrenset og svekker den registrertes rettigheter. Vi stiller, i liket med Kripos spørsmål om denne endringen er tilsiktet og kan ikke se at JD begrunner dette nærmere.

Kapittel 8 – Forskrifter

JD vurderer i høringsnotatet punkt 5.8 at de strukturelle endringene i forslaget til ny SIS-lov vil gjøre behovet for forskrifter mindre. Det pekes samtidig på at den endrede strukturen kan avstedkomme behov for forskrifter som klargjør innholdet i rettsaktene som inkorporeres. Vi støtter dette synspunktet. Spesielt vil dette gjøre seg gjeldende for de nye meldingstypene fra SIS Politi om "preventive alerts" dvs savnede og sårbare personer som må bli hindret i å reise, jf. artikkel 32 og "Inquiry alerts" dvs undersøkelseskontroll jf. artikkel 36.

Forslag til endringer i andre lover:

Endring i politiregisterloven § 3 første ledd nr. 1

JD foreslår en endring av politiregisterloven § 3 første ledd nr. 1 som i dag avgrenses helt mot SIS, ved at det presiseres at loven gjelder om dette fremgår direkte av SIS-loven. Dette er en nødvendig presisering.

Endringer i utlendingsloven

JD foreslår å endre utlendingsloven slik at biometrisk personinformasjon opptatt i forbindelse med utlendingssak, jf. § 100 første ledd, kan benyttes i forbindelse med registrering som nevnt i rettsakt SIS Grense og SIS Retur. Når det ikke henvises til SIS Politi, kan det skapes usikkerhet med hensyn til om bruk av slik biometrisk personinformasjon etter denne rettsakten skal være tillatt. POD mener som Kripos at dette bør omtales i høringsnotatet.

Det bør etter vår oppfatning i tillegg inntas et nytt nr. 3 i bestemmelsen som dekker bruk av biometri tatt opp i utlendingsforvaltningen til politimessig formål. SIS Politi artikkel 22, 1. ledd krever at biometri og fingeravtrykk skal legges ved etterlysningen/meldingen hvis det er tilgjengelig og ikke kan begrenset av nasjonal lovgivning. Dette er også noe Norge vil bli evaluert på under Schengen-evalueringen på området SIS/SIRENE.

Nytt forslag – forslag til endringer i utlendingsforskriften § 17-32

Kripos mener at man i sammenheng med utarbeidelse av ny SIS-lov bør søke å avklare hvorvidt dagens regler om utlevering av supplerende opplysninger hjemler utlevering av straffedommer. Vi viser her til høringsinnspill fra Kripos side 7 og 8.

Særlig om nye hjemler for registrering i SIS

Ved implementering av rettsaktene får vi nå hjemmel til å registrere to nye meldingstyper i SIS henholdsvis meldinger om savnede og sårbare personer som må hindres i å reise jf. SIS Politi artikkel 32 c) d) og e) og meldinger om personer og gjenstander med henblikk på undersøkelseskontroll jf. SIS Politi kapittel IX.

Det er særdeles viktig at det blir gjort nasjonale avklaringer rundt blant annet kompetanse, tiltakshjemler og tolkning av inngrepstersklene når det gjelder anvendelse av disse hjemlene. Formuleringen " på anmodning" i SIS Politi art 32 kan også indikere at det skal skje en overprøving. Det må også klargjøres hvem som da eventuelt skal gjøre dette.

For øvrig, når det gjelder avklaring om behov for lovhjemmel, kompetent myndighet, notoritet og terskel for inngrep viser Politidirektoratet til høringsinnspill fra Kripos side 8-13. Vi støtter vurderingene som er gjort og spørsmålene som stilles og mener at det også må gis klare føringer og veiledning for brukerne hvordan treff på en slik utenlandsk registrering skal håndteres.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Implementeringen av SIS recast vil ha investerings- og driftskostnader i den størrelsesorden som er angitt i høringsnotatet. I tillegg kommer kostnader for implementering av tilgang til informasjon i SIS for andre myndigheter og aktører med berørte tjenester, jf. §§ 12-13. Politidirektoratet arbeider med å utrede de samlede kostnadene nærmere, og er bedt om å gi et oppdatert innspill til Justis- og beredskapsdepartementet 31. mai 2021.

Med hilsen

Ingrid Dagestad

Line Stang
Politiinspektør

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Politidirektoratet

Postboks 2090 Vika
0125 Oslo

Politiets utlendingsenhet

Deres referanse:

Vår referanse:

Dato:

21/42343 - 2

02.05.2021

Høringsbrev - endringer i SIS-loven - gjennomføring av nye rettsakter

Innledning

PU viser til PODs oversendelse av 08.04.21 med vedlagt høringsnotat fra Justis- og beredskapsdepartementet om gjennomføring av EUs forordninger om Schengen informasjonssystem (SIS). Etter avtale har vi fått utsatt svarfrist til 04.05.21.

EU vedtok i 2018 tre ulike forordninger for SIS: EU 2018/1860 (tilbakesending), EU 2018/1861 (inn- og utreisekontroll) og EU 2018/1862 (politisamarbeid mv.). Tema i departementets høringsnotat er den rettslige gjennomføringen av disse forordningene i norsk rett. Implementeringen krever omfattende endringer av SIS-loven (lov av 16.07.99 nr. 66). I tillegg foreslår departementet en endring av politiregisterloven § 3 første ledd nr. 1 og en ny bestemmelse i utlendingsloven § 100 fjerde ledd.

Vi er positive til at de tre SIS-forordningene gjennomføres i norsk rett. Sammenlignet med gjeldende rett er den store nyvinningen at SIS nå også skal brukes til å registrere og behandle meldinger om tredjelandsborgere som har fått et returvedtak rettet mot seg i noen av medlemslandene, herunder at det kan skje en videre utveksling av opplysninger mellom medlemslandene om tilbakesendingsmeldinger. Ordningen vil gi utlendingsmyndighetene, og politiet som har ansvaret for returer, et større datagrunnlag. Dette vil igjen kunne føre til bedre kvalitet og økt effektivitet på returarbeidet i Norge og de øvrige medlemslandene.

Generelt om departementets valg av gjennomføringsmåte

Dagens SIS-lov regulerer uttømmende behandling av opplysninger i den norske delen av SIS. Departementet viser til at dette er brukervennlig, siden man ikke trenger å se på reglene i underliggende rettsakter. Dagens ordning er vurdert videreført, men departementet har kommet til at dette vil være vanskelig å gjennomføre. Det er særlig vist til at de tre rettsaktene er omfattende og at de regulerer ulike forhold. I tillegg peker departementet på at rettsaktene gjennomgående viser til EUs personvernregelverk, som i Norge er gjennomført i personopplysningsloven og politiregisterloven. SIS-loven trenger derfor ikke å inneholde egne bestemmelser om behandling av opplysninger.

Politiets utlendingsenhet

Departementet foreslår at forordningene inkorporeres ved at de gis status som norsk lov, samtidig som den grunnleggende oppbygningen i SIS-loven beholdes. Bestemmelsene i SIS-loven vil henvise til de aktuelle bestemmelser i forordningene, samt i personopplysningsloven og politiregisterloven. Vi er enig i at forordningene må gjennomføres gjennom inkorporasjon. En omskrivning av forordningene ville gitt en svært omfattende norsk lovtekst, som heller ikke ville medført en forenkling for dem som skal bruke regelverket. Selv om den valgte henvisningsteknikken i SIS-loven til aktuelle bestemmelser i forordningene har sine svakheter, ser vi at dette kan være brukervennlig idet dette gjør det lettere å finne frem til riktig bestemmelse i forordningene.

Departementet gir ikke en detaljert beskrivelse av innholdet i de enkelte bestemmelsene i forordningene i høringsnotatet, og har bl.a. begrunnet dette med at det uansett ikke er anledning til å gjøre endringer i de vedtatte rettsaktene. Vi etterspør likevel en mer utførlig gjennomgang av innholdet i de tre forordningene fra departementets side, særlig siden alle bestemmelsene vil gjelde som norsk lov. Selv om vi har en viss forståelse for fremgangsmåten til departementet, bl.a. sett hen til at relativt store deler av forordningene allerede er gjeldende rett, så skaper dette utfordringer for høringsinstansene, særlig fordi forordningene er omfattende og til dels har et vanskelig tilgjengelig innhold. Det er dermed en risiko for at vi ikke har sett detaljer ved forordningene som kan ha betydning for norsk regelverk og praksis.

Nærmere innspill til lovforslag og høringsnotat

Nedenfor følger våre innspill til lovforslagene og høringsnotatet. Vi kommenterer visse utvalgte temaer, og følger ikke oppsettet i høringsnotatet.

Behandlingsansvar

Kripos er i dag behandlingsansvarlig for SIS. Idet forordningen om tilbakesending åpner for at også utlendingsmyndighetene kan registrere opplysninger i SIS, foreslår departementet at UDI skal være behandlingsansvarlig for denne delen av SIS. Det legges opp til at Kripos og UDI må lage en avtale om delt behandlingsansvar for å klargjøre ansvarsforholdene.

Vi har merket oss at departementet ikke har presisert hva som ligger i behandlingsansvaret og hvor langt dette ansvaret skal strekke seg. Etter vår vurdering burde dette vært utdypet ytterligere i høringsnotatet. Vi antar at det med behandlingsansvar her siktes til et ansvar for de norske deler av systemet som sådan. UDI kan være et naturlig valg siden de er den primære vedtaksmyndigheten på utlendingsfeltet. De vil dermed kunne registrere en melding straks det er fattet et returvedtak med en tilhørende utreisefrist. Videre er UDI behandlingsansvarlig for Utlendingdatabasen, jf. utlendingsforskriftens § 17-7b, og kan da legge til rette for at meldinger til SIS genereres automatisk når et vedtak er fattet, uavhengig av hvem som er vedtaksmyndighet i den enkelte sak.

UDI vil imidlertid i liten grad være involvert i den videre håndteringen av en tilbakesending (bortsett fra ved assistert frivillig retur). Det er politiet som er ansvarlig for tvangsreturer. Det er også politiet som ofte vil være nærmest til å svare ut henvendelser som kommer fra andre land på bakgrunn av en norsk innmelding.

På utlendingsfeltet er de ulike virksomhetene (UDI, UNE, UD og politiet) hver for seg ansvarlig for behandling til egne formål også når disse registreres i Utlendingsdatabasen, selv om UDI er

behandlingsansvarlig for selve databasen. Det er ikke redegjort for hvordan meldinger i SIS i tilbakesendingssaker vil bli produsert, for eksempel om de automatisk vil bli sendt når et returvedtak fattes eller om dette må registreres manuelt i SIS. Uansett må det være slik at det er det organ som er vedtaksmyndighet - og som gjennom dette initierer en melding i SIS - som må være ansvarlig for at meldingen er korrekt, oppdatert og i tråd med formålet. Departementet bør vurdere om disse spørsmålene skal reguleres nærmere i forskrifter til SIS-loven.

Vi har også merket oss at deler av de opplysningene som kan inntas i en SIS-melding, jf. bl.a. artikkel 4 nr. 1 bokstav i og p i forordningen om tilbakesending, er kategorier av opplysninger som ofte bare politiet vil kunne svare ut på en tilfredsstillende måte. Når det gjelder identitetsdokumenter, som er omtalt flere steder i artikkel 4, vil det være politiet som vil være nærmest til å ha oversikt over dette i de tilfellene dokumentene har innkommet etter endelig returvedtak. Om et annet land har behov for utfyllende opplysninger om utlendingen og meldingen, skal henvendelsen rettes til SIRENE-kontoret (Kripos). Siden det er politiet som har ansvaret for returer ut av Schengen-området, må det antas at Kripos primært må ha kontakt med den enhet i politiet som har ansvaret for utsendelsen, og ikke UDI, i kommunikasjonen med det andre landet.

Lovforslagets § 5 om informasjonssikkerhet er en videreføring av gjeldende SIS-lovs § 3. Bestemmelsen legger forpliktelser både på behandlingsansvarlig og databehandler. Selv om databehandler er et godt innarbeidet personvernbegrep, bør departementet vurdere om begrepet skal defineres noe nærmere i bestemmelsen, for eksempel ved at det presiseres at dette vil inkludere alle som behandler opplysninger i SIS på vegne av behandlingsansvarlig.

Tilgang

Forordningen 2018/1861 åpner i artikkel 34 nr. 2 for at det i nasjonal rett kan gis tilgang til SIS i forbindelse med søknader om statsborgerskap. Departementet mener at SIS-loven bør åpne for denne muligheten, jf. forslagets § 12 nr. 3 bokstav b. Vi er helt enig i dette. Opplysninger fra SIS vil kunne være like relevante og viktige ved søknader som statsborgerskap, som ved ordinære søknader om oppholdstillatelser.

Supplerende opplysninger

Det følger av lovforslagets § 11 at supplerende opplysninger, som ikke går via SIS-systemet, kan utveksles via SIRENE-kontoret. I annet ledd presiseres det at behandling av supplerende opplysninger etter forordningene som regulerer inn- og utreisekontroll og tilbakesending skal følge bestemmelsene i personopplysningsloven. Foreløpig er vi ikke kjent med hvilke opplysningskategorier som vil bli utvekslet som supplerende opplysninger mellom medlemslandene for tilbakesendingsformål. Vi antar at dette kan være andre opplysningskategorier enn de som er listet opp i artikkel 4 i forordning EU 2018/1860. Det er også uklart for oss på hvilken måte disse opplysningene vil bli delt mellom landene. Vi antar at dette vil bli regulert nærmere i for eksempel SIRENE-håndboken, evt. i forskrifter til SIS-loven.

Det er naturlig at medlemslandene deler opplysninger som sikrer at en tilbakesending kan gjennomføres, og i den anledning informasjon om hvilke tiltak som da bør iverksettes. Etter norsk rett omfattes arbeidet med identifisering og retur av utlendinger av politiregisterloven, jf. politiregisterforskriften § 56-4, sml. § 1-3 nr. 3, og ikke personopplysningsloven. Forslaget til § 11 annet ledd i SIS-loven vil imidlertid bety at et annet regelsett kommer til anvendelse

ved utveksling av utfyllende opplysninger etter forordningen om tilbakesending. Dette kan naturlig nok by på praktiske utfordringer. Departementet bør vurdere dette nærmere i det videre lovarbeidet, evt. i forbindelse med det fremtidige forskriftsarbeidet.

Innsyn

I forslag til ny § 15 annet ledd henvises det til rettsakten som nevnt i § 2 nr. 2. Vi antar at dette er en feil, og at det skal henvises til § 1 nr. 2.

For forordningene om inn- og utreisekontroll og tilbakesending, vil innsyn være regulert i artikkel 53 i EU 2018/1861, jf. forslag til § 15 annet ledd. Det følger av artikkel 53 at innsyn reguleres av ulike artikler i både personvernforordningen og personverndirektivet. Som nevnt over om supplerende opplysninger, vil de opplysninger politiet besitter om tilbakesending og identifisering følge bestemmelsene i politiregisterloven, jf. bl.a. politiregisterforskriften § 56-4. Det vil være hensiktsmessig om departementet presiserer valg av personvernregelsett nærmere i det videre arbeidet med innsynsbestemmelsen i SIS-loven, evt. i forskrifter til loven.

Politiregisterloven § 3 første ledd nr. 1

Departementet foreslår en endring av politiregisterloven § 3 første ledd nr. 1, som i dag avgrenser helt mot SIS, ved at det presiseres at loven gjelder om dette fremgår direkte av SIS-loven. Dette er en nødvendig presisering.

Ny bestemmelse i utlendingsloven § 100 fjerde ledd

Departementet foreslår en ny bestemmelse i utlendingsloven § 100 fjerde ledd hvor det fremgår at biometrisk personinformasjon innhentet i en utlendingssak kan gjenbrukes ved registrering i SIS. Vi er enig i at det kan være hensiktsmessig med en tydelig hjemmel for slik gjenbruk, selv om vi mener at gjeldende regelverk, jf. utlendingsloven § 83a og utlendingsforskriften § 17-7a, allerede åpner for dette. Flere av de formålene som listes opp i utlendingsforskriften § 17-7a første ledd vil være anvendelige om personopplysninger fra en utlendingssak deles med SIS i medhold av forordningene 2018/1860 og 2018/1861. Uansett vil en gjenbruk kunne hjemles i forskriftsbestemmelsens annet ledd, men da under forutsetning av at man legger til grunn at utlendingssaken og meldingen i SIS ikke er begrunnet i forenlige formål. SIS-forordningene vil også gjelde som norsk lov, og vil i så måte hjemle et eget behandlingsgrunnlag for gjenbruk av disse opplysningene.

Når departementet velger å gi en egen bestemmelse i utlendingsloven for deling av biometrisk personinformasjon, så oppstår det et spørsmål om det er nødvendig med tilsvarende bestemmelser for de øvrige opplysningskategoriene som kan inngå i en SIS-melding etter de aktuelle forordningene. Etter vårt syn er ikke det nødvendig, men for ordens skyld kan departementet vurdere å innta en presisering om slik gjenbruk i utlendingsforskriften § 17-7a.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet viser til at de nye rettsaktene vil medføre vesentlige tekniske systemendringer hos både politiet og utlendingsmyndighetene. Et større datagrunnlag og økt etterspørsel etter norsk informasjon i SIS, vil gi en økt arbeidsmengde i begge virksomheter. Investeringskostnadene for virksomhetenes tilpasning til SIS recast er foreløpig estimert til ca.

200 millioner kroner i perioden 2021-2025, mens driftskostnadene estimeres til om lag 360 millioner kroner for samme periode. Varige driftskostnader fra og med 2026 er anslått til ca. 94 millioner kroner årlig samlet for de to virksomhetene.

PU har merket seg departementets redegjørelse for de økonomiske og administrative konsekvenser, men for vår del er det for tidlig å knytte nærmere kommentarer til dette.

Med hilsen

Caroline Salberg Rødfoss
Politiinspektør

Kristel Lee Høgslett
Politiinspektør

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Politidirektoratet

Postboks 2090 Vika
0125 Oslo

Kripos

Deres referanse:

Vår referanse:

Dato:

21/38684 - 22

03.05.2021

Høringssvar - endringer i SIS-loven - gjennomføring av nye rettsakter

Det vises til brev fra Politidirektoratet av 8. april 2021 med vedlagt høringsnotat fra Justis- og beredskapsdepartementet om gjennomføring av EUs forordninger om Schengen informasjonssystem (SIS). Svarfrist til direktoratet er 30. april 2021, utsatt etter avtale til 3. mai 2021.

Generelt

Innledningsvis vil vi påpeke at den valgte lovgivningsteknikken (inkorporering) gjør regelverket vanskelig tilgjengelig for brukerne og åpner for uklarheter og mulige misforståelser. Kripos mener derfor at det er avgjørende at det utarbeides en grundig og god lovproposisjon, nødvendige forskrifter og et praktisk rundskriv.

I det følgende blir rettsaktene omtalt som (EU) 2018/1861 (SIS grense), (EU) 2018/1860 (SIS retur) og (EU) 2018/1862 (SIS politisamarbeid og strafferettslig samarbeid).

Oversettelse av rettsaktene

Kripos understreker betydningen av en god, korrekt oversettelse som viderefører allerede godt innarbeidet terminologi og rett forståelse av innholdet i rettsaktene. Rettsaktene regulerer både krav til registrering og tiltak som det anmodes om at utføres ved treff på de ulike etterlysningskategoriene, og det er viktig at det blir forstått og tolket på riktig måte av de mange brukerne som har tilgang og oppgaver knyttet til SIS. Kripos har allerede bidratt med innspill til oversettelse, men vi ser at det er behov for ytterligere presiseringer i oversettelsene.

For eksempel er det gjennomgående benyttet begrepet "*vedkommende myndighet*" for "*competent authority*" i foreliggende, uoffisiell versjon. "*Competent authority*" henviser til myndigheter som har kompetanse til å fatte og gjennomføre beslutninger. Begrepet "*vedkommende myndighet*" er etter Kripos' oppfatning upresist og kan gi rom for misforståelser. Språklig sett kan begrepet forstås som enhver myndighet som er berørt av en bestemmelse, ikke som en myndighet som har kompetanse til å utføre/beslutte noe. I dag benyttes "*kompetent myndighet*", et begrep som er godt innarbeidet, gir et bedre meningsinnhold og er likere den offisielle engelske versjonen. I artiklene 32, 33 og 34 i *SIS politisamarbeid og strafferettslig samarbeid* ser man konkrete eksempler på hvordan bruk av "*vedkommende myndighet*" gir upresist innhold.

Kripos

Oversettelsen av kapitteloverskriften i (EU) 2018/1862 (SIS politisamarbeid og strafferettslig samarbeid) artikkel 34 fra "*CHAPTER VIII Alerts on persons sought to assist with a judicial procedure*" til norsk: "*Meldinger om personer som er etterlyst i forbindelse med straffesaker*", er ikke presis, og fremstår som en utvidelse i forhold til offisiell engelsk versjon.

Det kan i den sammenheng nevnes at Kripos høsten 2020 ba EU-kommisjonen om en tolkningsuttalelse vedrørende artikkel 34; om bokstavene a) og b) kan benyttes ved etterlysning av vitner og mistenkt/siktet i forbindelse med politiavhør (ikke kun for rettslig avhør). Kommisjonen presiserte i sitt svar at ulik nasjonal lovgivning om politiets og rettsvesenets rolle og funksjon under etterforskning gjør at anvendelsen av artikkel 34 kan variere fra land til land, og fortsatt være innenfor anvendelsesområdet til artikkelen. Videre må artikkelen tolkes i lys av overskriften til kapitlet. For at vitner skal kunne etterlyses for politiavhør etter artikkel 34 må det være koblet til en "judicial procedure". For mistenkte/siktet stilles det imidlertid også et krav om at vedkommende enten er "summoned or sought to be summoned to appear before the judicial authorities", så adgangen for å etterlyse for denne kategorien er snevrere enn for vitner.

"Judicial procedure" kan være utfordrende å oversette, men å oversette til "straffesaker" vil gi en for vid tolkning og vil åpne for bruk utover det rettsakten regulerer. Kripos understreker i denne sammenhengen behovet for en avklaring fra lovgiver om hva som ligger i dette begrepet (herunder om etterforskning, som ledes av påtalemyndigheten, er å anse som en "judicial procedure").

Kripos anmoder om at det tas en ytterligere gjennomgang av de oversatte rettsaktene for å sikre at begrepsbruk og terminologi er korrekt og forståelig oversatt til norsk.

INNSPILL TIL LOVFORSLAGET

Kapittel 1 Generelle bestemmelser

Med den lovgivningsteknikken som er valgt, mener Kripos at det kan være vanskelig for brukere av loven å få et inntrykk av hva den regulerer. Derfor kan det med fordel utformes en formålsbestemmelse, hvor det fremgår at formålet med loven er å implementere SIS-forordningene.

Kripos mener videre at det vil være klargjørende om det i en slik formålsbestemmelse også inntas deler av artikkel 2 fra forordning (EF) 2018/1862 (SIS politisamarbeid og strafferettslig samarbeid) som beskriver formålet med forordningen.

Tekstforslag:

Formålet med forordningene er å fastsette vilkår og prosedyrer for registrering og behandling av meldinger i SIS om personer og gjenstander, og for utveksling av supplerende opplysninger og utdypende opplysninger.

§ 2 SIS og SIRENE

Utkastet § 2 definerer SIS-systemet, men det sier ikke noe om hva SIS brukes til. Kripos mener at loven bør være tydeligere på dette.

Tekstforslag:

SIS er et felles informasjonssystem for Schengenstatene som gjør det mulig, for bestemte formål, å registrere og søke i opplysninger om personer og gjenstander i et felles register.

SIRENE-kontoret er nasjonalt kontaktpunkt for utveksling av supplerende opplysninger til meldinger i SIS, og denne funksjonen er lagt til Kripos. SIRENE-kontorene har også et ansvar for å samordne kvaliteten av opplysningene som registreres i SIS. (EU) 2018/1862 (SIS politisamarbeid og strafferettslig samarbeid) artikkel 7 nr. 2 beskriver SIRENE-kontorenes funksjon.

I utkastet § 2 annet ledd er SIRENE-kontorets rolle forsøkt beskrevet. Beskrivelsen er ikke korrekt. Kripos foreslår derfor en annen formulering. Videre foreslår Kripos at Politiets IKT-tjenesters rolle som ansvarlig for teknisk drift av N.SIS klargjøres.

Tekstforslag:

SIRENE er nasjonalt kontaktpunkt for utveksling av supplerende opplysninger til meldinger i SIS, og er lagt til Kripos.

Ansvar for teknisk drift av det nasjonale N.SIS er lagt til Politiets IKT-tjenester.

Kapittel 2: Behandlingsansvar, informasjonssikkerhet og informasjonskontroll.

§ 4 Behandlingsansvar

Av § 4 i forslaget fremgår det at Kripos skal ha behandlingsansvar for opplysninger etter § 2 nr. 1 og 2 som er (EU) 2018/1862 (SIS politisamarbeid og strafferettslig samarbeid) og (EU) 2018/1861 (SIS grense). Videre fremgår det av forslaget § 4 at UDI skal ha behandlingsansvar for behandling av opplysninger etter § 2 nr. 3 som er (EU) 2018/1860 (SIS retur).

Kripos støtter forslaget, men finner grunn til å kommentere at en fordeling av behandlingsansvar mellom UDI og Kripos fordrer en klar ansvarsfordeling mellom partene. Etter Kripos syn vil det være nødvendig med nærmere føringer fra lovgiver. Det er et særlig behov for et avklart innslagspunkt for den registrerte med hensyn til innsynsbegjæringer, retting, sletting og erstatning. Det vil også være nødvendig med en avklaring knyttet til hvem tilsynsmyndigheten skal forholde seg til. Det anses videre viktig å få avklart forholdet mellom § 4 og § 2, jf. under.

Sammenhengen mellom SIS retur og SIS grense artikkel 24

Kripos finner videre grunn til å påpeke sammenhengen mellom (EU) 2018/1860 (SIS retur) og (EU) 2018/1861 (SIS grense) artikkel 24. Etter artikkel 24 nr. 3 skal den innmeldende medlemsstat sikre at meldingen om nektet innreise og opphold er synlig i SIS så snart den berørte tredjestatsborgeren har forlatt medlemsstatens territorium, eller så snart som mulig dersom den innmeldende medlemsstat har fått klare holdepunkter for at tredjestatsborgeren har forlatt medlemsstatens territorium, med sikte på å hindre at denne tredjestatsborgeren reiser inn igjen.

Etter dagens ordning registrerer, endrer og sletter UDI innmeldinger om innreiseforbud i SIS via DUF. Dersom behandlingsansvaret for (EU) 2018/1860 (SIS retur) begrunnes i at utlendingsmyndigheten kan registrere opplysninger i SIS, som departementet påpeker i høringsnotatet punkt 5.2, er spørsmålet om UDI også bør tillegges et behandlingsansvar for å

sikre at innmeldinger etter artikkel 24 ivaretas på en god måte etter (EU) 2018/1861 (SIS grense) artikkel 24.

Forholdet mellom forslagens §§ 2 og 4

I forslagens § 2 annet ledd står det at den nasjonale delen av SIS er lagt til SIRENE-kontoret, som Kripos har ansvaret for. Etter Kripos syn er forholdet mellom Kripos som ansvarlig for den nasjonale delen av SIS i § 2 og fordeling av behandlingsansvar mellom Kripos og Utlendingsdirektoratet i § 4 uklart i forslaget. Det står beskrevet i rettsaktene hva som er rollen til SIRENE-kontorene, men slik det står presentert i forslaget kan det skape forvirring om hva som er forholdet mellom § 2 og § 4.

Kapittel 3: Behandling av opplysninger

§§ 7, 8 og 10 "behandle"

I overskriftene og i lovteksten til §§ 7,8 og 10 benyttes begrepene "behandle"/"behandles"/"behandling" gjentatte ganger. I nåværende SIS-lov skilles det mellom ulike typer behandlinger ("vilkår for registrering" og "benytte opplysningene for andre formål"). Kripos mener det hadde vært klargjørende om det i den nye SIS-loven kunne spesifiseres hvilken type behandling den enkelte bestemmelsen regulerer. Det bemerkes også at forordningene heller ikke benytter uttrykket "behandle" mv slik utkastet til lovtekst legger opp til.

Kripos mener at overskriften for gjeldende § 6 (forslaget § 7) er mer opplysende for bruker. Det foreslås derfor at overskriften til utkastet § 7 skal lyde:

Opplysninger som kan *registreres*

Overskriften til utkastet § 8 foreslås også endret, slik at ordet "behandle" byttes ut med "registrere". Overskriften vil da lyde, tilsvarende som gjeldende lov:

Vilkår for å *registrere* opplysninger om personer og gjenstander

I utkastet § 10 foreslås det at ordet "behandles" erstattes med ordet "benyttes" der det forekommer i bestemmelsen for andre gang. Dette vil, etter Kripos' oppfatning gjøre innholdet tydeligere for brukerne, og samsvarer med ordlyden i gjeldende bestemmelse. Med samme begrunnelse mener Kripos at ordet "behandling" senere i samme bestemmelse bør erstattes med "registrering". Første del av § 10 vil da lyde:

Opplysningene som behandles i SIS, kan ikke *benyttes* til andre formål enn de som er fastsatt for den enkelte *registrering*, [...]

§ 8 Vilkår for å behandle opplysninger om personer og gjenstander

I forordningene gjentas det at registrering skal skje "*i samsvar med den innmeldende medlemsstatens nasjonale rett*", jf. for eksempel (EU) 2018/1862 (SIS politisamarbeid og strafferettslig samarbeid) artikkel 36. Kripos mener derfor at det kan være grunn til å tydeliggjøre i loven at det finnes bakenforliggende regler i nasjonal rett om beslutninger som må være fulgt før registrering i SIS kan skje. Et eksempel er at det må foreligge pågripelsesbeslutning fra retten (eller politiadvokat i hastesaker) for å kunne etterlyse for pågripelse.

En måte å løse dette på, slik som i gjeldende lov § 5, er å vise til et kompetansekrav i lovteksten. Kripos foreslår derfor å ta inn en lignende setning i § 8, at beslutning om registrering er tatt av kompetent myndighet.

Forsalg til lovtekst:

Registreringen av opplysninger i SIS må være besluttet av kompetent myndighet.

§ 11 Utveksling av opplysninger som ikke formidles via SIS (supplerende opplysninger)

Lovutkastet § 11 omhandler utveksling av supplerende opplysninger. I forslaget står det at supplerende opplysninger "kan" utveksles via SIRENE-kontoret.

Siden det nå legges opp til en deling av behandlingsansvar mellom UDI og Kripos, mener Kripos at det bør fremgå klart av lovteksten at slik utveksling *skal* foretas via SIRENE-kontoret. Dette er også systemet som forordningene legger opp til, ved at SIRENE-kontorene *skal* sørge for utveksling av supplerende opplysninger, jf. (EU) 2018/1862 (SIS politisamarbeid og strafferettslig samarbeid) artikkel 7 nr. 2, (EU) 2018/1860 (SIS retur) artikkel 5 og (EU) 2018/1861 (SIS grense) artikkel 7.

Videre i § 11 står det at supplerende opplysninger reguleres av personopplysningsregelverket og politiregisterloven, avhengig av hvilken forordning som anvendes (politiregisterloven for (EU) 2018/1862 (SIS politisamarbeid og strafferettslig samarbeid), og personopplysningsloven for (EU) 2018/1861 (SIS grense) og (EU) 2018/1860 (SIS retur)). I (EU) 2018/1861 (SIS grense) artikkel 51, med henvisning til art 34, jf. artikkel 8 som regulerer utveksling av supplerende opplysninger, henvises det både til personopplysningsregelverket og til politiregisterlovgivningen avhengig av hvilken myndighet som søker i SIS og for hvilke formål. Kripos stiller derfor spørsmål ved om det er riktig at all behandling av opplysninger i medhold av SIS grense og SIS retur skal reguleres av personopplysningsloven.

Kapittel 4: Tilgang, utlevering og taushetsplikt

§ 12 Tilgang til SIS/bemyndigelse

Utkastet § 12 første ledd regulerer hvem som skal ha tilgang til direktesøk i SIS. § 12 første ledd nr. 4, 5 og 6 benyttes terminologien "myndighet". (EU) 2018/1862 (SIS politisamarbeid og strafferettslig samarbeid) artikkel 45 nr. 2, artikkel 46 nr. 2 og artikkel 47 nr. 3 forutsetter at disse er offentlige tjenester. Dersom tjenestene ikke er offentlige skal de, etter artikkel 46 nr. 3, kun ha adgang til opplysningene via myndigheter nevnt i artikkel 44. Kripos stiller spørsmål ved om dette kommer klart nok frem i utkastet og foreslår at det tilføyes "offentlig" foran myndighet i § 12 første ledd nr. 4, 5 og 6.

§ 13 Utlevering av opplysninger fra SIS

I medhold av utkastet § 13 nr. 3 kan det utleveres opplysninger om personer og gjenstander, etter begjæring, til myndigheter som kan ha oppgaver i tilknytning til rettsakten som nevnt i § 1 nr. 1 artikkel 32 (meldinger om savnede personer eller sårbare personer som må bli hindret i å reise).

Kripos mener at det er behov for å definere hvilke myndigheter som skal få adgang til opplysninger etter rettsakten § 1 nr. 1 artikkel 32. Artikkel 32 er en omfattende artikkel der flere myndighetsområder med ulik kompetanse omtales. Departementet skriver i høringsnotatet at det skal vurderes om det i forskriften skal gis nærmere retningslinjer om hvilke myndigheter som kan være aktuelle mottakere av slike opplysninger. Kripos støtter behovet for tydeligere retningslinjer. Siden det er uvisst når en forskrift kommer på plass, mener Kripos dette bør omtales i lovproposisjonen.

Kapittel 5: Innsyn, retting og sletting

§ 15 Innsyn

I forslaget § 15 første ledd vises det til at opplysninger i politi-rettsakten som nevnt i § 1 nr. 1 reguleres av politiregisterloven § 49. I (EU) 2018/1862 (SIS politisamarbeid og strafferettslig samarbeid) artikkel 67 står det beskrevet regler om innsyn, retting av uriktige opplysninger og sletting av urettmessig registrerte opplysninger. Kripos legger til grunn at politiregisterloven § 49 skal ses i sammenheng med artikkel 67. Dette gjelder særlig siden det vises til artikkel 67 nr. 3 i forslaget § 23 første ledd annet punktum. Her fremgår det at Datatilsynet ikke kan gi pålegg om innsyn i opplysninger som er registrert i medhold av rettsakten som nevnt i § 1 nr. 1 når den behandlingsansvarlige avslår å gi innsyn *"under henvisning til rettsakten artikkel 67 nr. 3"*.

§ 17 Retting og sletting av uriktige opplysninger mv.

Forslagets § 17 gjelder retting og sletting av uriktige opplysninger. Tredje ledd, som viderefører gjeldende § 16 fjerde ledd, regulerer de tilfellene der uriktige opplysninger er lagt inn av en annen medlemsstat. I disse tilfellene skal den behandlingsansvarlige underrette medlemsstaten som har lagt inn uriktige opplysninger med anmodning om å rette, supplere eller slette opplysningene. Kripos støtter forslaget om å videreføre ordningen selv om bestemmelsen ikke er nedfelt i de tre rettsaktene, da en medlemsstat ikke har anledning til å foreta retting eller sletting av feilaktige opplysninger lagt inn av en annen medlemsstat.

Kapittel 6: Erstatning

§ 20 Klageadgang

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende § 19, men klageretten vil være begrenset til avgjørelser som gjelder erstatning. Forslaget innebærer at den registrerte ikke lenger skal kunne klage til overordnet organ på avgjørelser som gjelder innsyn, retting og sletting. Departementet går således bort fra dagens ordning med at den registrerte både kan klage til overordnet organ og anmode Datatilsynet om kontroll.

Departementet begrunner dette med at *"behandlingen av opplysninger i SIS etter endringene reguleres både av politiregisterloven og personopplysningsloven, og at det dermed ville oppstå ulik praksis hva gjelder den administrative klageadgangen. Etter politiregisterloven § 55 finnes en slik klageadgang, mens personopplysningsloven ikke har tilsvarende ordning. Begge lovene legger imidlertid opp til at Datatilsynet etter begjæring fra den registrerte skal kontrollere om opplysningene er behandlet i samsvar med regelverket. Denne "klageadgangen" er også nedfelt i SIS-loven § 21 og departementet mener at denne ordningen i tilstrekkelig grad ivaretar den registrertes rettigheter."* Den registrerte kan også bringe saken inn for domstolen.

Kripos finner grunn til å bemerke at det er en prinsipiell forskjell på Datatilsynets påleggskompetanse etter politiregisterloven og etter personopplysningsloven/ personvernforordningen i klagesaker som gjelder innsyn. I motsetning til personopplysningsloven og -forordningen artikkel 58 nr. 2 c) kan Datatilsynet etter politiregisterloven ikke pålegge den behandlingsansvarlige å gi innsyn dersom innsyn er unntatt fra innsynsrett etter politiregisterloven § 49.

Forslaget i § 20 må derfor ses i sammenheng med Datatilsynets påleggskompetanse i forslaget § 23. Denne bestemmelsen gir Datatilsynet kompetanse til å gi den behandlingsansvarlige pålegg om at opplysninger i strid med denne loven skal opphøre, eller

stille vilkår som må oppfylles for at behandlingen skal være i samsvar med loven. Samtidig sier den uttrykkelig at Datatilsynet likevel ikke kan gi pålegg om innsyn i opplysninger som er registrert i medhold av rettsakten som nevnt i § 1 nr. 1, og som er unntatt innsyn etter denne forordnings artikkel 67 nr. 3.

Klageadgangen vil, slik Kripos ser det, dermed være begrenset og svekker i realiteten de registrertes rettigheter. Vi kan ikke se at departementet har begrunnet dette nærmere og stiller spørsmål ved om denne endringen er tilsiktet.

Kapittel 8: Forskrifter

Departementet vurderer i punkt 5.8 at de strukturelle endringene i forslaget til ny SIS-lov vil kunne redusere behovet for utfyllende forskrifter. Samtidig pekes det på at det kan være et behov for forskrifter som klargjør innholdet i de ulike rettsaktene som nå inkorporeres.

Kripos støtter det siste synspunktet. Behovet for klargjøring vil for eksempel gjøre seg gjeldende for de nye meldingstypene preventive alert og inquiry check, i forordning (EU) 2018/1862 (SIS politisamarbeid og strafferettslig samarbeid).

Av hensyn til sluttbrukerne bør det også utarbeides retningslinjer for hvordan treff på utenlandske registreringer skal følges opp med tiltak fra norsk politi. Retningslinjene må ta stilling til både praktiske og juridiske sider av tiltakene. Tilsvarende bør det gis retningslinjer og angis terskler for registrering av disse etterlysningstypene, samt for oppfølging og effektivering av treff i utlandet på norske etterlysninger. Noen av disse behovene utdypes til slutt i høringssvaret.

Forslag til endringer i andre lover

Endringer i utlendingsloven

Det er foreslått å endre utlendingsloven slik at biometrisk personinformasjon opptatt i forbindelse med utlendings sak, jf. § 100 første ledd, kan benyttes i forbindelse med registrering som nevnt i rettsaktene (EU) 2018/1861 (SIS grense) og (EU) 2018/1860 (SIS retur). Når det ikke henvises til (EU) 2018/1862 (SIS politisamarbeid og strafferettslig samarbeid), kan det skape usikkerhet med hensyn til om bruk av slik biometrisk personinformasjon etter denne rettsakten skal være tillatt. Kripos foreslår derfor at dette kommenteres i lovproposisjonen.

Det bemerkes også at det foreligger et forslag til enda en endring i utlendingsloven § 100 som gir utlendingsmyndigheten videre adgang til å utlevere opplysninger til politiet.

Å tydeliggjøre politiets bruk av foto/fingeravtrykk ved registrering av etterlysninger i SIS basert på endringene i utlendingsloven § 100, og eventuelle behov for å tydeliggjøre utlevering av foto/fingeravtrykk fra politiets registre for bruk i SIS, kan vurderes.

Nytt forslag

Forslag til endring av utlendingsforskriften § 17-32

Utlendingsforskriften § 17-32 regulerer oversending av opplysninger i sak om oppholdstillatelse til utlending som er innmeldt i Schengen informasjonssystem (SIS) (unntak fra taushetsplikt).

Etter denne bestemmelsen kan et land som behandler sak om oppholdstillatelse til en utlending som er innmeldt av et annet land i SIS, be om opplysninger fra innmeldende land

om vedtakstype, hvilken myndighet som har fattet vedtaket, dato for vedtaket, dato for forkynnelse, iverksettelsesdato, vedtakets varighet, og årsak til at personen er uønsket på det innmeldende lands territorium. Disse kategoriene opplysninger gjenspeiler det som gikk frem av en tidligere versjon av SIRENE-manualen om utveksling av informasjon mellom SIRENE-kontorene i Schengenlandene.

Denne manualen er senere utvidet til blant annet også å omfatte straffehistorikk (the information whether the person was convicted and the nature of the penalty). I utkast til ny SIRENE-manual er dette foreslått ytterligere utvidet til Police records or criminal records on the person og Judicial sentences on the person. Utlendingsforskriften er imidlertid ikke endret i tråd med nevnte endringer og endringsforslag i SIRENE-manualen.

Kripos mottar i økende grad anmodninger fra andre Schengenland om oversendelse av straffedommer der disse ligger til grunn for norske utvisningsvedtak og påfølgende innmelding i SIS.

Slik praksis er i dag, utleveres ikke denne informasjonen til utenlandske myndigheter, selv om dette vil ha betydning for behandlingen av vedkommendes søknad om opphold i det aktuelle landet, utover grunnlaget for utvisningen og innmeldingen i SIS. Det kan nevnes at det over tid har vært diskusjon mellom politiet og UDI om hvilke opplysninger som kan utleveres, utover det som konkret er nevnt i utlendingsforskriften § 17-32. Krysningpunktet mellom forvaltningssaker og straffesaker blir tydelig i disse sakene. Det også bør søkes avklart i hvilken kanal utveksling av slik informasjon skal gå.

Kripos mener at man, i sammenheng med utarbeidelsen av ny SIS-lov, bør søke å avklare hvorvidt dagens regler om utlevering av supplerende opplysninger hjemler utlevering av straffedommer som følge av en artikkel 24-registrering. Videre bør det avklares om det kan utleveres generell straffehistorikk på den registrerte, som et ledd i å oppnå formålet med registreringen. Avklaringene kan gjøres ved en utvidelse av § 17-32 i utlendingsforskriften.

Særlig om nye hjemler for innmelding i SIS

Ved implementeringen av rettsaktene får vi nå hjemmel til å registrere to nye meldingstyper, henholdsvis om savnede eller sårbare personer som må bli hindret i å reise ((EU) 2018/1862 (SIS politisamarbeid og strafferettslig samarbeid) artikkel 32 nr. 1 c), d) og e)) og om personer og gjenstander med henblikk på undersøkelseskontroll (samme forordning kapittel IX). For å kunne anvende disse nye kategoriene, er det viktig at det er gjort nasjonale avklaringer rundt blant annet kompetanse, tiltakshjemler og tolkning av inngrepsstærker.

1. Melding i SIS om savnede eller sårbare personer som må bli hindret i å reise.

Innledning

Ved implementeringen av forordning (EU) 2018/1862 (politisamarbeid og strafferettslig samarbeid) artikkel 32 nr. 1 c), d) og e) i norsk rett, gis det hjemmel for å etterlyse barn og sårbare voksne i avvergende øyemed. Dette representerer noe nytt som vil kreve avklaringer.

Kripos vil innledningsvis komme med noen generelle betraktninger, før vi kommenterer de ulike registreringstypene etter artikkel 32 c) – e).

Avklaring om behov for lovhjemmel

Artikkel 33 omhandler iverksettelse av tiltak på grunnlag av innmelding i SIS etter artikkel 32. Aktuelle tiltak ved treff overfor etterlyste vil kunne bære preg av tvangstiltak/tilbakeholdelse,

som vil være å anse som inngrep i den private sfære. Artikkel 33 nr. 2 forutsetter at det foreligger nasjonale regler for å kunne bringe personer innmeldt etter artikkel 32 nr. 1 bokstavene a), c), d) og e) til trygg forvaring. Alternativet til å ha en egen hjemmel for iverksettelse av tiltak, må være at det allerede foreligger andre bestemmelser som kan hjemle tiltaket. Lovgiver bør i så fall presisere hvilke hjemler som skal anvendes. I de tilfellene hvor Norge foretar en artikkel 32-registrering, må det også tas stilling til hvorvidt den registrerte skal tilbakeføres til Norge etter et treff i utlandet. Ordlyden i artikkelen pålegger treffstaten å bringe vedkommende i trygg forvaring, samtidig som det i de fleste tilfellene vil være et mål at vedkommende skal tilbakeføres til Norge. Dette bør også reguleres i lov, i tillegg til at de økonomiske sidene av inngrepet bør klargjøres.

Kompetent myndighet

Artikkel 32 nr. 3 og nr. 4 slår fast at det må foreligge en beslutning fra kompetent myndighet for å registrere innmeldinger i SIS etter artikkel 32 nr. 1 c), d) og e). Det må både avklares hvem som skal være kompetent myndighet til å fatte beslutninger om registrering og beslutninger om tiltak etter treff på etterlysningen. Det bør foreligge en klar hjemmel for denne kompetansen.

Etter Kripos oppfatning, ligger denne kategorien etterlysninger tett opp mot, og ofte i, straffesak, og kompetansen til å fatte beslutninger om registrering derfor bør ligge hos påtalemyndigheten og/eller domstolen. Dette vil dekkes av begrepet "kompetent myndighet, herunder rettsmyndigheter", jf. artikkel 32 nr. 3 og 4.

Tatt i betraktning den sårbare persongruppen det her gjelder og den vanskelige avveilingen dette medfører, mener Kripos at det kan være grunn til å vurdere om domstolen etter anmodning fra påtalemyndigheten skal sitte med primærkompetansen til å beslutte om vilkårene for etterlysning er oppfylt. I så fall bør det vurderes om det bør legges en hastekompetanse til påtalemyndigheten. Dette vil være tilsvarende ansvarsfordeling som i saker hvor Norge etterlyser for pågripelse eller målrettet kontroll, hvor hhv pågripelses- eller ransakingsbeslutning treffes av retten, men påtalemyndigheten vurderer hensiktsmessigheten av etterlysningen (at det skal registreres en etterlysning i SIS).

Det bør fremgå om, i hvilken utstrekning, og på hvilken måte "rettsmyndigheter [...] med kompetanse i saker om foreldreansvar" som har fattet beslutningen, utenom politi og påtalemyndighet, skal ha tilgang til opplysninger fra SIS. Videre må det avklares om en slik myndighet utenfor påtalemyndighet og domstol skal ha kompetanse til å fatte vedtak om registrering i SIS, eller om deres vedtak om foreldreansvar eventuelt "bare" skal være en forutsetning om beslutning om registrering som påtalemyndighet/domstol fatter.

Når det gjelder kompetanse til å beslutte tiltak ved treff i Norge på utenlandsk registrering, mener Kripos det kan være gode grunner for at kompetansen bør ligge hos politiadvokat med utvidet påtalekompetanse, da politiet som regel vil være første innslagspunkt ved treff. Hvilke tiltak som skal iverksettes må gjøres i samarbeid med eventuelle andre etater som har kompetanse på sine områder, typisk barnevernstjenesten, som har kompetanse og fasiliteter til å ivareta barn.

Notoritet

Det er videre et spørsmål om hvordan notoriteten for beslutninger skal sikres. Kripos mener at likheten til bruk av tvangsmidler og kontakt med domstolene i straffesaker taler for å benytte BL som saksbehandlingssystem. Dette gjelder både for egne etterlysninger og treff i andre

staters innmeldinger. Undersøkelsessak kan benyttes hvor det ikke eksisterer, eller det ikke er naturlig å opprette, egen straffesak. Imidlertid legger som nevnt artikkel 32 nr. 3 tilsynelatende opp til at også rettsmyndigheter med kompetanse til å fatte beslutning om foreldreansvar kan beslutte registrering etter nr. 1 bokstav c). Dersom lovgiver legger opp til at også disse myndighetene skal kunne fatte slik beslutning, kan det tale mot bruk av BL.

Kripos mener at må utarbeides retningslinjer for hvordan slike saker praktisk skal håndteres.

Terskel for inngrep

Av hensyn til likebehandling og effektivitet, mener Kripos at lovgiver bør ta stilling til de ulike tersklene for registrering i SIS. Det bør fra lovgivers side angis hva som et minimum bør foreligge av dokumentasjon/beslutninger for at en registrering kan sies å være hensiktsmessig, nødvendig og forsvarlig.

Nærmere om artikkel 32 c) – e)

Artikkel 32 nr. 1 c)

I forordningen er terskelen for registrering av et barn at det "står i fare for" å bli bortført av en forelder, et familiemedlem eller en verge. Etter Kripos' oppfatning, er dette uttrykket vagt og vil være vanskelig å praktisere. Både en for vid og en for snever forståelse av begrepet kan medføre uheldige konsekvenser. Kripos mener derfor at lovgiver må presisere av hva som skal forstås med "står i fare for" i forarbeider og/eller retningslinjer.

Vilkår for registrering

Artikkel 32 nr. 3 inneholder vilkårene for en registrering etter nr. 1 c). Det heter her at registrering foretas etter en beslutning fra de myndighetene, her under rettsmyndighetene, som kan ta avgjørelser i saker om foreldreansvar. Skal dette forstås slik at det er disse myndighetene, i tillegg til det som ellers i bestemmelsen anses som kompetent myndighet, som beslutter registrering? Eller innebærer denne bestemmelsen at disse myndighetene kan beslutte å be politiet om å foreta en registrering?

Fare for barnebortføring vil også være aktuelt i forbindelse med vedtak fra barnevernmyndighetene om daglig omsorg. Vedtak som innebærer bortfall av daglig omsorg vil erfaringsmessig kunne utløse fare for barnebortføring – skal de også kunne utløse registrering? Det må i så fall presiseres hvilke typer vedtak fra barneverntjenesten som skal kunne utløse registrering.

Retten kan beslutte et utreiseforbud etter barnelova § 41. Vil et slikt vedtak også kunne begrunne registrering?

Det er et spørsmål hvorvidt en beslutning fra passmyndigheten om passnekt for barnet vil kunne begrunne en registrering. Passnekt som et forebyggende / avvergende tiltak vil kunne ha store praktiske konsekvenser, også for den forelderen som ikke er årsak til registreringen.

Ut fra ordlyden i artikkel 32. nr. 3 er det kun barnebortføring som følge av offentlig vedtak som berører foreldreansvaret, som omfattes. Innebærer det at en bekymring basert på annen informasjon som politiet eller barneverntjenesten har faller utenfor?

Vil det være myndighetene nevnt over, jf. ordlyden i artikkel 32 nr. 3, som skal gjøre vurderingen av om det foreligger konkret og åpenbar fare for barnebortføring? Rollefordelingen

mellom politiet som registeransvarlig, og barnefaglig myndighet/domstol, fremstår som uklar i denne artikkelen.

Før en norsk registrering foretas, må det være klart hvilke tiltak som tenkes formidlet til utlandet ved et eventuelt treff. Dette må også gjelde økonomiske og juridiske sider ved eventuell tilbakeføring av den registrerte til Norge.

Treff på utenlandsk registrering i Norge

Iverksettelse av tiltak på bakgrunn av et treff er regulert i artikkel 33. I hovedsak er tiltaket som oppgis å opprette kontakt med staten som har foretatt registreringen.

Det må gis klare regler for hvordan treff i Norge på utenlandsk registrering skal håndteres. Det må utredes hvilken rettsvirkning utenlandske forvaltningsavgjørelser, som er grunnlaget for den utenlandske registreringen, skal ha i Norge. Det må også gis regler for samhandlingen mellom SIRENE-seksjonen, politidistriktet hvor treffet skjer, og de myndigheter som skal ivareta barnet meldingen gjelder.

Artikkel 32 nr. 1 d)

Etter denne bestemmelsen kan barn som må hindres i å reise på grunn av en konkret og åpenbar fare for at de vil bli tatt ut av eller forlate en medlemsstats territorium, etterlyses med formål om å bli tatt i forvaring, dersom de kan bli ofre angitte alvorlige hendelser (menneskehandel, kjønnslemlestelse, involvert i terrorhandlinger eller fiendtligheter mv). Her må det altså foreligge en konkret og åpenbar fare. Dette er en noe mer klar terskel, men også her mener Kripos at det med fordel kan gis nærmere veiledning.

Vilkår for registrering

Vilkår for registrering etter artikkel 32 nr. 1 d) er gitt i artikkel 32 nr. 4. Begrepet "vedkommende myndighet" i nr. 3 og 4 brukes muligens med forskjellig betydning. I nr. 3 gjelder den myndighet med ansvar for saker om foreldreansvar. Det må tydeliggjøres hvilke myndigheter det er snakk om: kompetent myndighet etter forordningen og/eller den myndigheten som fatter vedtak som ligger til grunn for registreringen (som i nr. 3). Er det beslutningen om å registrere i SIS, eller beslutning som ligger til grunn for en melding til kompetent myndighet, det henvises til? Se også kommentarene til bokstav c) over.

Det bør i forarbeid og/eller retningslinjer presiseres hvilket "mistankegrunnlag" som må ligge til grunn for meldingen, enten det er den utsatte selv som melder bekymring/ber om innmelding, eller bekymringen kommer fra annet sted. Det vil i slike saker som regel ikke ligge en beslutning fra en offentlig myndighet til grunn for en mer eller mindre begrunnet mistanke om for eksempel tvangsekteskap eller kjønnslemlestelse. Det er uklart hva en slik registrering skal baseres på.

Ved registrering må det fra norsk side foreligge en plan for hvilke tiltak som ønskes iverksatt ved treff, hvorvidt vedkommende skal bringes tilbake til Norge, samt for den økonomiske byrden.

Dette er saker hvor det regelmessig vil foreligge en trusselsituasjon mot den registrerte, hvilket det også må finnes en plan for før registrering.

Treff på utenlandsk registrering i Norge

Håndteringen av treffet er regulert i artikkel 33, uten at dette gir særlig veiledning for sluttbruker.

I en situasjon hvor registreringen er gjort på et mistankegrunnlag, og ikke beslutninger fra offentlige myndigheter, må tiltak hos oss vurderes etter norsk rett – etter konsultasjon med innmeldende stat. Det må gis tydelig veiledning overfor kompetent myndighet hvilket handlingsrom som finnes, og hvordan sluttbruker skal agere på informasjonen fra utlandet tilknyttet meldingen.

Artikkel 32 nr. 1 e)

Vilkår for registrering

Også sårbare, myndige personer som må hindres i å reise av hensyn til egen sikkerhet ved fare for at de blir ofre for menneskehandel eller kjønnsbasert vold kan etterlyses i SIS etter forordningen. Denne faren må være "konkret og åpenbar". De samme hensyn som over gjelder seg gjeldene her. Se kommentarer til artikkel 32 c) og d).

Treff på utenlandsk registrering i Norge

De samme spørsmålene som for punkt c) og d) gjelder også her.

Generelt om tiltak i treffsituasjonen

Kripos mener at det bør foreligge en oversikt over hvilke tiltak norske myndigheter ser som aktuelle å sette inn ved treff på etterlysninger i denne kategorien, spesifisert på de enkelte persongruppene i artikkel 32 nr. 1. Det må også vurderes om det må innføres lovhjemmel for gjennomføring av (noen av) disse tiltakene, eller om det allerede foreligger slike hjemler. Det må gis tydelig veiledning rettet mot sluttbrukerne, som vil gjøre disse i stand til å håndtere situasjonen ved treff.

2. Meldinger om personer og gjenstander med sikte henblikk på undersøkelseskontroll

Undersøkelseskontroll er en ny kategori man kan etterlyse personer og gjenstander i etter forordningen, jf. kapittel IX. Det er uklart hvordan denne kategorien vil/bør anvendes i straffesak.

Etter dagens system kreves det en vurdering fra politijurist (ved påtegning) av om vilkårene for diskret kontroll er oppfylt. Dersom det skal etterlyses for målrettet kontroll, kreves det beslutning om ransaking fra retten.

I forbindelse med gjennomføringen av forordningen, må det avklares hva slags beslutning/vurdering som skal kreves og hvem som skal ha kompetanse til å beslutte registrering i SIS.

Undersøkelseskontroll kan medføre behov for å holde den registrerte personen tilbake, noe som kan anses som et tvangstiltak. Et annet aktuelt tiltak kan være å gjennomføre en samtale. Kripos mener at det må avklares hvilken status den registrerte personen vil ha i forbindelse med slike tiltak, og hvilke rettigheter og plikter som skal gjelde for den registrerte. Spørsmålet om etterlystes status, rettigheter og plikter vil særlig komme på spissen i tilfellene

hvor vedkommende et etterlyst i forebyggende øyemed, og i saker hvor opplysninger som kommer frem, gjør at vedkommende får endret status til mistenkt/siktet.

Dette må vurderes både for egne etterlysninger og for norsk politis mulighet/hjemmel til å utføre tiltakene som nevnt i artikkel 37 for treff i Norge. Det må særlig gis tilstrekkelig veiledning til sluttbruker slik at situasjonen ved treff på utenlandsk registrering blir håndterbar.

Med hilsen

Kristin Ottesen Kvigne

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Kopi: Det nasjonale statsadvokatembetet



POLITIET

Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 Oslo

OSLO POLITIDISTRIKT

Deres referanse:
21/38684 - 3

Vår referanse:

Sted, Dato
Oslo, 30.4.2021

INNSPILL TIL HØRINGSNOTAT OM GJENNOMFØRING AV EUS FORORDNINGER OM SCHENGEN INFORMASJONSSYSTEM (SIS)

Det vises til Politidirektoratets oversendelse av 8.4.2021 hvor det bes om innspill til departementets forslag til gjennomføring av EUs forordninger om Schengen informasjonssystem (SIS). Frist for innspill er satt til 30.4.2021.

Innspillet er besvart av Felles enhet for utlending og forvaltning (FUF), Oslo politidistrikt (heretter OPD). Det er i besvarelsen lagt vekt på de punkter og problemstillinger som naturlig faller innunder vårt mandat og ansvarsområde.

Av tidsmessige hensyn har vi i hovedsak forholdt oss til det som fremgår av høringsbrevet, og høringen besvares derfor utfra det som er presisert som endringer.

OPD har i lys av vår praktiske erfaring med SIS ingen motforestillinger til gjennomføringen av rettsaktene og ser nødvendigheten av informasjons- og delingsadgang for å forebygge grenseoverskridende kriminalitet og irregulær migrasjon. Mobiliteten innad i Schengen tydeliggjør en harmonisering av regelverk mellom landene. For øvrig vises det til vår redegjørelse i høringsbesvarelse av 23.4.2021 knyttet til endringer i grenseloven mv, til punkt 5. Det vises til at flere av de samme hensyn og vurderinger gjør seg gjeldende for spørsmålet om å gjennomføre forordningene. Det forutsettes at GDPR-regelverket som omslutter opplysningene setter de nødvendige begrensninger knyttet til informasjonsbruk- og føring.

Vi har følgende bemerkninger i tilknytning enkelte konkrete punkter:

Til punkt 2.1.3 Europarlamentets- og rådsforordning (EU) 2018/1860 om bruk av Schengen informasjonssystem for retur av tredjelandets borgere uten lovlig opphold

OPD er positive til gjennomføringen av forordningen. Forordningen harmoniserer med vår forpliktelse til å iverksette tredjelandetsborgere uten lovlig opphold helt ut av Schengenområdet.

OSLO POLITIDISTRIKT

Våre praktiske erfaringer bekrefter viktigheten av tilgang til opplysninger forordningen gir anvisning på, og som nevnt innledningsvis er det et behov for informasjonsflyt for å forebygge irregulær migrasjon innad i Schengen.

Utlendinger som oversitter visumstiden, vil ikke ha tilkjennegitt seg for andre lands myndigheter utover perioden visumet gjelder for. Forordningen vil kunne medføre at slike forhold lettere avdekkes og forfølges, sammenholdt med EntryExit-registreringen.

Til punkt 5.4 Kapittel 4: Tilgang, utlevering og taushetsplikt

OPD er positive til at myndigheter med ansvar for utstedelse av løyve for registrering av våpen etter artikkel 47 kan gis tilgang til SIS for å undersøke om personen som ber om løyve eller registrering er etterlyst. Det anses som et nødvendig kontrollpunkt opp mot å forberede saken på best mulig måte i tråd med forvaltningsloven § 17, og våpenregelverkets henvisning til samfunnstrygghet.

Videre er vi av hensyn til saksforberedelse- og opplysning positive til at utlendingsmyndighetene også gis tilgang til SIS i forbindelse med søknader om statsborgerskap.

Til punkt 6.1 Endringer i politiregisterloven

Det bemerkes at den foreslåtte endringen i politiregisterloven § 3 første ledd nr. 1 er noe lovteknisk komplisert, spesielt for rettsanvendere som ikke håndterer regelverket i det daglige. OPD spiller derfor inn et alternativ til ordlyden i bestemmelsen:

"Loven gjelder for politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger. Opplysninger som reguleres av lov 16.juli 1999 nr. 66 om Schengen informasjonssystem (SIS) omfattes ikke, med mindre noe annet fremgår av SIS-loven"

Til punkt 6.2. Endringer i utlendingsloven

Den foreslåtte endringen knyttet til gjenbruk av biometrisk personinformasjon i nytt fjerde ledd i utlendingsloven § 100, er vi positive til. Det vises til at biometrisk personinformasjon vil være av avgjørende betydning for opplysning av saker knyttet til retur og verifiseringsprosessen som må foretas, og således bør kunne gjenbrukes for SIS-registrering.

Oslo politidistrikt

Med hilsen

Jan Eirik Thomassen
Enhetsleder/ politiinspektør

Saksbehandlere

Hans-Petter Skurdal Pedersen

Politiadvokat2

Anders Valen Mørland
Politiadvokat

Henrikke Vestgren
Politifullmektig

Tlf. 22 66 97 00

Dokumentet er godkjent med elektronisk signatur.

Du kan på forespørsel få en underskrevet versjon av dette dokumentet.

Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 Oslo

Øst politidistrikt

Deres referanse:

Vår referanse:
21/38684 - 23

Dato:
28.04.2021

Høringsbrev - endringer i SIS-loven - gjennomføring av nye rettsakter

Det vises til Politidirektoratets brev 08.04.2021 vedr. Justis- og beredskapsdepartementets høringsnotat med forslag til endringer i SIS-loven for å gjennomføre EUs forordninger om Schengen informasjonssystem (SIS). Politidirektoratet ber om innspill til høringen innen 30.04.2021.

Tilbakemelding fra Øst politidistrikt

Det er omfattende og komplisert å få oversikt over rettsaktene. Øst politidistrikt er enig med departementet om at den beste løsningen er å inkorporere rettsaktene i SIS-loven ved å gi rettsaktene status som norsk lov, samtidig som man beholder den grunnleggende oppbyggingen i SIS-loven. Det er imidlertid en vanskelig balansegang og en klar risiko for at lovverket nå blir mindre tilgjengelig enn før.

Når det gjelder bruk av SIS innen politisamarbeid og strafferettslig samarbeid, mener vi at endringene om utvidelsen av hvilke personer, gjenstander og opplysningskategorier som kan registreres, er relevante og hensiktsmessige. Vi trekker særlig frem muligheten for registrering av DNA-opplysninger med tanke på identifisering og muligheten for å registrere fingeravtrykk/håndflateavtrykk som er sikret under etterforskning. Vi deler oppfatningen av om at endringsforslaget vil gi oss mulighet for å etterspørre mer informasjon, men selvfølgelig også at dette vil/kan øke etterspørselen fra utenlandske myndigheter på bakgrunn av treff.

Vi kan ikke se at det er tungtveiende bekymringer knyttet til at kretsen av hvilke myndigheter som kan få tilgang til eller få utlevert opplysninger fra SIS blir noe utvidet.

Globaliseringen øker og mobiliteten av kriminelle mellom ulike land er betydelig. Vi blir mer og mer avhengig av god og effektiv informasjonsutveksling med utenlandske myndigheter som hjelpemiddel i bekjempelsen av alvorlig kriminalitet. Det er fortsatt god grunn til å tro at informasjonsutveksling gjennom SIS er et godt og viktig virkemiddel i kriminalitetsbekjempelsen og etter vårt skjønn vil forslagene kunne bidra til en mer effektiv etterforskning og økt oppklaring.

Øst politidistrikt

Når det gjelder bruk av SIS innen grensekontroll, er rettsakten en videreføring av gjeldende rett, og formålet er fortsatt å registre og utveksle opplysninger om tredjelandsborgere og gjenstander med det formål å nekte innreise og opphold på medlemstatenes territorium. Det er etter vårt skjønn ikke noe vesentlig nytt i rettsakten hva gjelder hvilke meldinger som kan registreres, jf. artiklene 24, 25 og 26. Videre fremgår det av artikkel 20 hvilke opplysningskategorier som kan registreres.

Øst politidistrikt støtter behovet og forslaget for å forankre en tydelig hjemmel for å sikre gjenbruk av biometrisk personinformasjon i et nytt ledd i utlendingsloven § 100. Det vil være viktig for å klargjøre muligheten til gjenbruk av biometri, og den foreslåtte lovteksten til § 100 fjerde ledd er slik vi vurderer det tydelig.

Når det kommer til økonomiske og administrative konsekvenser, fremgår det av høringsnotatet at de nye rettsaktene vil medføre at politiet og utlendingsmyndighetene må gjennomføre vesentlige tekniske systemendringer for å tilrettelegge for nye meldinger og ny type informasjon i SIS. Det er politiet som er systemeier, men disse vurderingene må tillegges andre å vurdere.

Det forventes videre at endringene vil medføre økt arbeidsmengde og kostander for politiet, samt krav om opplæring og nye arbeidsmetoder i virksomhetene. For Øst politidistrikt vil endringene få vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser, særlig på grunn av ansvaret for de to store grenseovergangsstedene på Oslo Lufthavn og Svinesund. Dette vil gi behov for økte ressurser til opplæring, bemanning, implementering og andre forhold som vil være påkrevd i forbindelse med innføringen og oppfølgingen av endringene. Det er imidlertid etter vårt syn vanskelig å se for seg at endringsforslaget vil være av et slikt omfang at dette i seg selv skulle gjøre endringsforslaget uhensiktsmessig eller uforholdsmessig. De samme vurderingene gjøres rundt behovet for økt opplæring og økt bruk av systemet.

Med hilsen

Eli Fryjordet
Politiinspektør

Erik Kongsgaard
Politiadvokat 2

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.