



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 48

(2005–2006)

Om lov om endringer i lov 16. juli 1999 nr. 66 om Schengen informasjonssystem (SIS)

*Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 31. mars 2006,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

Europaparlamentet og EUs Råd vedtok 6. juli 2005 forordning (EF) nr. 1160/2005 om endring av Konvensjonen om gjennomføring av Schengen-avtalen av 14. juni 1985 om gradvis avskaffelse av kontrollen på de felles grenser, med hensyn til tilgang til Schengen informasjonssystem for tjenester i medlemsstatene som har ansvaret for utstedelse av registreringsbevis for motorkjøretøyer.

1 Proposisjonens hovedinnhold

I denne proposisjonen fremmer regjeringen forslag om endringer i lov 16. juli 1999 nr. 66 om Schengen informasjonssystem (SIS loven). Bakgrunnen for endringen er delvis at Europaparlamentet og EUs Råd vedtok 6. juli 2005 forordning (EF) nr. 1160/2005 om endring av Konvensjonen om gjennomføring av Schengen-avtalen av 14. juni 1985 om gradvis avskaffelse av kontrollen på de felles grenser, med hensyn til tilgang til Schengen informasjonssystem for tjenester i medlemsstatene som har ansvaret for utstedelse av registreringsbevis for motorkjøretøyer. Denne konvensjonsendringen forutsettes gjennomført i norsk rett gjennom tilsvarende endringer i SIS loven. Bakgrunnen for de øvrige endringene er dels at lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) ble endret etter at SIS

loven trådte i kraft og dels visse organisatoriske endringer.

Endringsforslagene går ut på å endre SIS loven §§ 2, 7, 12, 13, 19 og 24.

Lovens § 2 foreslås endret ved at «Kriminalpolitisenralen» erstattes med «Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet (Kripos)».

Lovens § 7 foreslås endret ved at utlendingsloven §§ 29 første ledd bokstav e og 30 tilføyes som grunnlag for registrering i SIS, samt at farevilkåret sløyfes som selvstendig vilkår.

I lovens § 12 foreslås tilføyd at også myndighet med ansvar for registrering av motorkjøretøyer får tilgang til opplysninger knyttet til motorkjøretøyer, for å kontrollere om kjøretøyer som ønskes registrert er stjålet eller på annen måte forsvunnet.

I lovens § 13 foreslås tilføyd at også myndighet med ansvar for registrering av motorkjøretøyer og påtalemyndigheten kan få utlevert opplysninger fra SIS. I tillegg foreslås at «departementet» erstatte med «Politidirektoratet».

Lovens §§ 19 og 24 foreslås endret ved å erstatte «departementet» med «Politidirektoratet»:

2 Lovforslagets bakgrunn

Forslaget om å utvide tilgangen til SIS er begrunnet i at Europaparlamentet og EUs Råd vedtok 6.

juli 2005 forordning (EF) nr. 1160/2005 om endring av Konvensjonen om gjennomføring av Schengen-avtalen av 14. juni 1985 om gradvis avskaffelse av kontrollen på de felles grenser, med hensyn til tilgang til Schengen informasjonssystem for tjenester i medlemsstatene som har ansvaret for utstedelse av registreringsbevis for motorkjøretøyer.

Endringene i Schengen-konvensjonen må ses på bakgrunn av direktiv 1999/37/EF av 29. april 1999 om registreringsdokumenter for kjøretøyer. Direktivet etablerer et tett samarbeid om informasjonsutveksling mellom medlemsstatene for å lette kontrollen og bekjempe bedrageri og ulovlig handel med stjalne kjøretøyer. Formålet med dette samarbeidet er særlig å kunne kontrollere at et motorkjøretøy lovlig kan registreres på nytt, særlig når kjøretøyet tidligere har vært registrert i et annet land. Direktivet er innlemmet i EØS-avtalen ved EØS-komiteens beslutning nr. 177 av 17. desember 1999. Endringene i Schengen-konvensjonen inngår videre i en felles strategi for å bekjempe grensekryssende kriminalitet. Innmelding og kontroll av opplysninger i SIS er hensiktsmessig for å forhindre at motorkjøretøyer som registreres, ikke er stjålet eller kommet på avveie. For dette formål bør myndigheter med ansvar for registrering av motorkjøretøyer gis mulighet til å kunne søke i relevante opplysninger i SIS.

Schengen informasjonssystem (SIS) er et databasert register til bruk i alle land som deltar i Schengen-samarbeidet. Informasjonssystemet er todelt. Det består dels av en sentral base og teknisk støttefunksjon lokalisert i Strasbourg i Frankrike (C.SIS), dels av nasjonale registre som opprettes og drives av det enkelte Schengenland. Den nasjonale delen av SIS, den såkalte N.SIS databasen som opprettes i hvert Schengenland, inneholder de samme opplysningene som den sentrale basen og de øvrige N.SIS basene. Det er den felles tekniske støttefunksjonen i Strasbourg som sørger for dette, og som også har til oppgave å kontrollere om all informasjonsoverføring skjer på en korrekt måte. Informasjonsoverføringen gjennomføres i løpet av noen få minutter, hvilket innebærer at alle de nasjonale databasene inneholder de samme opplysningene til enhver tid. Hvert Schengenland driver for egen regning og på eget ansvar den nasjonale delen av SIS. Videre har hvert land en nasjonal enhet som har ansvar for bruken av systemet. Disse enhetene har fått betegnelsen SIRENE (Supplementary Information Request at the National Entries). All informasjon som nasjonale myndigheter ønsker å registrere i SIS, skal legges inn gjen-

nom SIRENE. I Norge er SIRENE-funksjonen plassert ved Nye Kripos.

Norge tar del i samarbeidet i SIS som følge av Schengen-avtalen. SIS er opprettet i medhold av avsnitt IV i Schengen-konvensjonen og ble operativt i 1995. SIS anses å være et helt sentralt element i Schengen-samarbeidet. På nærmere bestemte vilkår kan medlemslandene utveksle visse typer informasjon via registeret. Det dreier seg om opplysninger om personer som er ettersøkt med tanke på pågrep og utlevering som følge av kriminelle handlinger, personer som er etterlyst for det formål å meddele dem offisielle dokumenter, personer fra land utenfor Schengen-samarbeidet som er nektet innreise i et Schengen-land, mindreårige og andre personer som står under andres omsorg, dersom de er savnet fra sitt daglige oppholdssted samt gjenstander og dokumenter som skal sikres i forbindelse med etterforskning av kriminelle forhold. Meldinger om stjalne motorkjøretøyer med et sylindervolum på over 50 kubikkcentimeter kan dessuten registreres i SIS.

Funksjonaliteten i datasystemet sikrer Schengen-landenes myndigheter en mulighet for å foreta automatisert søk i innmeldte opplysninger om personer og gjenstander, bl.a. ved utøvelse av ytre grensekontroll, i politiets etterforskning i straffesaker, og for å sikre offentlig ro og sikkerhet. SIS er nærmere beskrevet i St.prp. nr. 42 (1996–1997) og Ot.prp. nr. 56 (1989-99) pkt. 6.2.1 og 9.4.1.

Forordningen om endringer i SIS omfattes av avtale av 18. mai 1999 om Norges og Islands tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket. Norske eksperter har i samsvar med avtalen deltatt i utformingen av regelverket. I henhold til Schengen-avtalens artikkel 8 nr. 2 bokstav a skal EUs råd underrette Norge om vedtak om nye rettsakter som innebærer en videreutvikling av Schengen-regelverket. Norge skal på selvstendig grunnlag avgjøre om innholdet i rettsaktene skal godtas fra norsk side og innarbeides i norsk rett.

Gjennomføring av endringene i SIS vil kreve endringer i lov 16. juli 1999 nr. 66 om Schengen informasjonssystem. I samsvar med Grunnloven § 26 annet ledd og avtalen om tilknytning til Schengen-regelverket artikkel 8 nr. 2 bokstav c, må det derfor ved underretning til EU om norsk godtakelse av vedtak om videreutvikling av Schengen-regelverket, tas forbehold om Stortingets samtykke. Slik underretning ble besluttet ved kgl. res. av 16. desember 2005.

I St.prp. nr. 47 (2005-2006) fremmes forslag om samtykke til godtakelse av ovennevnte rettsakt.

Forslaget om å endre vilkårene for å kunne registrere personer er initiert av Kommunal- og regionaldepartementet (nå Arbeids- og inkluderingsdepartementet). Det er kun snakk om å endre vilkårene for registrering av utlendinger som nevnt i SIS loven § 7 nr. 2. Bakgrunnen for forslaget er hovedsaklig endringer i utlendingsloven etter at SIS loven trådte i kraft.

Bakgrunnen for de redaksjonelle endringene er dels at Justisdepartementet har delegert sin klagekompetanse til Politidirektoratet og dels omorganisering av Kriminalpolitisen.

3 Gjennomføring av rettsakten i norsk rett

Reglene om etablering, drift og bruk av SIS i norsk rett er gitt i lov av 16. juli 1999 nr. 66, jf Ot.prp. nr. 56 (1998-99). Loven bygger på bestemmelsene om SIS slik de fremgår av Schengen-konvensjonen. I forbindelse med lovarbeidet den gang la regjeringen vekt på at Stortinget skulle ha anledning til å vurdere de prinsipielle spørsmålene som knytter seg til registrering og utveksling av personopplysningene i SIS. Samtidig var det et ønske om å samle alle regler som gjelder SIS på ett sted for å sikre best mulig oversiktighet og tilgjengelighet. Ved gjennomføring av de ovennevnte rettsakter som endrer enkelte bestemmelser i konvensjonen, kreves det på denne bakgrunn at reglene i lov om Schengen informasjonssystem endres tilsvarende.

4 Høringen

Forslaget til endringer i SIS loven ble sendt på høring den 19. desember 2005. Departementets høringsnotat ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene
Stortingets ombudsmann for forvaltningen
Riksadvokaten
Statsadvokatembetene
Regjeringsadvokaten
Politidirektoratet
Utlendingsdirektoratet
Vegdirektoratet
Politiets Sikkerhetstjeneste
Nye Kripos
Datatilsynet
Politihøgskolen
Politiets data- og materielltjeneste

Utrykningspolitiet
Toll- og avgiftsdirektoratet
Barneombudet
Likestillingsombudet
Forsvarets overkommando
Kontaktutvalget mellom innvandrere og norske myndigheter
NOAS
Amnesty International norsk avdeling
Det norske flyktningsråd
Antirasistisk Senter
MiRA Ressurssenter
Selvhjelp for innvandrere og flyktninger
Innvandernes landsforening
Den Norske Advokatforening
Den norske Dommerforening
Politiembetsmennenes landsforening
Kontoret for fri rettshjelp
Juss-Buss
Rettspolitisk forening
Europabevegelsen
Nei til EU
Norsk forening for kriminalreform (KROM)
Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
Forsvarergruppen av 1977
Politiets Fellesforbund

Følgende høringsinstanser hadde realitetsmerknader:

Datatilsynet
Utlendingsdirektoratet
Statens vegvesen
Likestillings- og diskrimineringsombudet
KROM
Politiets fellesforbund
Den Norske Advokatforening

5 Nærmere om de enkelte endringsforslagene

5.1 Utvidet tilgang til SIS

5.1.1 Gjeldende rett

Tilgang (rett til direkte søk) til SIS er regulert i SIS loven § 12. Tilgang til hele systemet har påtalemyndighet og politimyndighet når den utøver grensekontroll eller annen kontroll. I tillegg har utlendingsmyndighet med ansvar for håndtering av utlendingslovgivningen tilgang til SIS. Denne tilgangen er imidlertid begrenset ved at den kun gjelder opplysninger som nevnt i SIS loven § 7 nr. 2, det vil si opplysninger om borgere fra tredjeland uten-

for Schengen-området som av et Schengenland er nektet innreise.

I tillegg fremgår det av bestemmelsens annet ledd at tilgang kun skal gis til personer som har fått særskilt bemyndigelse, og at brukerne bare kan søke etter de opplysninger som er nødvendige for å ivareta deres oppgaver.

5.1.2 Endringen i Schengenkonvensjonen

Ny artikkel 102 A i Schengen-konvensjonen går ut på at de tjenester i medlemslandene som har ansvaret for utstedelse av registreringsbevis for motorkjøretøyer i henhold til direktiv 1999/37/EF, har rett til tilgang til nærmere bestemte opplysninger som er tatt inn i SIS. Rett til tilgang gis utelukkende med henblikk på å kontrollere om kjøretøyer som ønskes registrert er stjålet eller på annen måte forsvunnet. De opplysningene det gis tilgang til er stjålne eller på annen måte forsvunne motorkjøretøyer med et sylindervolum på over 50 kubikkcentimeter, tilhengere og campingvogner med en egenvekt på over 750 kilo og stjålne, på annen måte forsvunne eller ugyldige registreringsbevis for motorkjøretøyer og nummerskilt for motorkjøretøyer.

Endringene i Schengen-konvensjonen må ses på bakgrunn av direktiv 1999/37/EF av 29. april 1999 om registreringsdokumenter for kjøretøyer. Direktivet etablerer et tett samarbeid om informasjonsutveksling mellom medlemsstatene for å lette kontrollen og bekjempe bedrageri og ulovlig handel med stjålne kjøretøyer. Formålet med dette samarbeidet er særlig å kunne kontrollere at et motorkjøretøy lovlig kan registreres på nytt, særlig når kjøretøyet tidligere har vært registrert i et annet land. Direktivet er innlemmet i EØS-avtalen ved EØS-komiteens beslutning nr. 177 av 17. desember 1999.

Endringene i Schengen-konvensjonen inngår videre i en felles strategi for å bekjempe grensekryssende kriminalitet. Innmelding og kontroll av opplysninger i SIS er hensiktsmessig for å forhindre at motorkjøretøyer som registreres, ikke er stjålet eller kommet på avveie. For dette formål bør myndigheter med ansvar for registrering av motorkjøretøyer gis mulighet til å kunne søke i relevante opplysninger i SIS.

5.1.3 Departementets høringsnotat

I høringsnotat 19.12.2005 foreslo departementet at ny artikkel 102 i konvensjonen gjennomføres i norsk rett ved å endre SIS loven § 12 tilsvarende.

Vedrørende utvidet tilgang uttalte departementet følgende (se punkt 3.4 i høringsnotatet):

«Departementet slutter seg til begrunnelsen som ligger til grunn for endringen av konvensjonen. Ulovlig handel med stjålne kjøretøyer er et økende problem, som påfører både de rette eierne, forsikringsselskaper og det offentlige store kostnader. Endringsforslaget fremstår som et egnet tiltak til å motvirke denne form for grenseoverskridende kriminalitet. Det er også viktig å understreke at utvidelsen er forbundet med et strengt krav om formålsbestemthet. De ansvarlige veimyndighetene kan kun kontrollere om det kjøretøyet som skal registreres er registrert stjålet eller på annen måte forsvunnet. De kan med andre ord ikke gå inn i SIS for å få oversikt over hvor mange eller hvilke kjøretøyer som er registrert i denne sammenheng. Tilgang til SIS har videre kun de personer, som har fått særskilt bemyndigelse, jf. SIS loven § 12 annet ledd. Det vil således også bli nødvendig å endre SIS forskrift § 1-6 annet ledd med henblikk på hvem som kan gi slik bemyndigelse, jf. nærmere om dette i punkt 6.4.

Departementet kan heller ikke se at forslaget er problematisk ut fra personvernmessige hensyn. Formålet med søkeadgang er å unngå at stjålne kjøretøyer registreres på urettmessig eier, samt at kjøretøyet tilbakeføres til rette eier. Registrering og søk vil derved normalt være i eierens interesse.

På denne bakgrunn foreslås det å gjennomføre ny artikkel 102 A ved å endre SIS loven § 12 tilsvarende. (...)

Som en konsekvens av SIS lovens system må § 13 om utlevering av opplysninger gis en tilsvarende tilføyelse ved at det vises til myndighet som nevnt i § 12 første ledd bokstav d. Det samme må for øvrig gjøres hva gjelder påtalemyndigheten, idet dette ved en glipp ble glemt i forbindelse med forslag til ny § 12 b i Ot.prp. nr. 35 (2005-2006).

Bakgrunnen for at SIS loven skiller mellom direkte tilgang (§ 12) og utlevering (§13) er at man ikke ønsket å gi tollmyndigheten og Kystvakten direkte tilgang til SIS. Disse kan derimot få utlevert opplysninger fra SIS. De myndigheter som har direkte tilgang må derfor automatisk også være oppført i § 13.»

5.1.4 Høringsinstansenes syn

Statens vegvesen og *Politiets Fellesforbund* støtter forslaget under henvisning til at det vil innebære en større mulighet til å bekjempe den stadige økningen i kjøretøykriminaliteten. *Statens vegvesen* foreslår at begrepet «registreringsbevis» erstattes med «registreringsdokument», idet det er dette

begrep veimyndighetene benytter for utenlandske vognkort. *Den Norske Advokatforeningen* uttaler at forslaget ikke er problematisk i forhold til personvernmessige hensyn. *Datatilsynet* og *KROM* finner ikke å kunne støtte forslaget. Begrunnelsen er at utvidelsen er et skritt i retning av å legitimere tilgang for alminnelige forvaltningsorganer, noe som ikke er i samsvar med det opprinnelige formålet med SIS. I denne forbindelse uttaler *Datatilsynet*: «Det vil være mange ulike etater som vil kunne ha (legitime) interesser av å ha tilgang til SIS. Ved å bevege seg fra en tilgang som er basert på ivaretagelse av grense- og personkontroll, beveger man seg også utover det opprinnelige formålet med SIS. En slik utvikling kan *Datatilsynet* ikke støtte.»

5.1.5 Departementets vurdering

Som det fremgår av punkt 5.1.3 er begrunnelsen for den tilsvarende endringen i Schengenkonvensjonen at medlemsstatene gis bedre mulighet til å bekjempe ulovlig handel med stjalne kjøretøyer. Departementet kan derfor ikke se at det er trefende når *Datatilsynet* og *KROM* hevder at en beveger seg bort fra det opprinnelige formålet med SIS. Det kan ikke være noen tvil om at ett av de sentrale formålene med opprettelsen av Schengensamarbeidet og SIS var å styrke politisamarbeidet, for derved å kunne bekjempe grenseoverskridende kriminalitet. Dette fremgår uttrykkelig i St.prp. nr. 42 (1996-1997), særlig punkt 5.5. På denne bakgrunn er det av vesentlig betydning å skille mellom spørsmålet om hvem som skal ha tilgang til SIS på den ene siden og spørsmålet om til hvilke formål opplysningene i SIS skal brukes til på den andre siden. Når en åpner for at et forvaltningsorgan gis tilgang til SIS for derved å bekjempe kriminalitet er det med andre ord noe annet enn når man ville åpne for tilgang for at organet bruker opplysningene for forvaltningsmessige formål. I denne sammenheng kan det også nevnes at det fremgår uttrykkelig av artikkel 102 nr. 4 i Schengenkonvensjonen at opplysninger i SIS ikke kan brukes til forvaltningsmessige formål, med unntak av utlendingsmyndighetene i forbindelse med innreisekontroll. Av denne grunn presiseres det også både i ny artikkel 102 A i Schengenkonvensjonen og i forslaget til endring av SIS loven § 12 at opplysningene *kun* kan brukes for å kontrollere om angjeldende kjøretøy er registrert stjålet eller på annen måte forsvunnet.

I praksis vil den foreslåtte endringen innebære at innmeldte stjalne motorkjøretøyer ikke vil bli registrert, samt at veimyndighetene varsler politiet når kjøretøyet er registrert i SIS. På denne måten

stanser man en fortsettelse av den ulovlig handelen med kjøretøyet, samtidig som politiet får bedre muligheter til å oppspore dem som står bak den ulovlige handlingen.

Etter dette opprettholder departementet forslaget om gi veimyndighetene med ansvar for registrering av motorkjøretøyer tilgang til SIS.

5.2 Endring av vilkårene for å registrere opplysninger om personer

5.2.1 Gjeldende rett

SIS loven § 7 inneholder en uttømmende opplisting av vilkårene for å kunne registrere opplysninger om personer. Gjenstand for endringsforslaget er kun bestemmelsens nr. 2 som angir vilkårene for å registrere opplysninger om personer som ikke skal gis tillatelse til innreise.

I følge § 7 nr. 2 er det adgang til å registrere opplysninger om personer som ikke skal gis tillatelse til innreise fordi det i forbindelse med utvisning etter utlendingsloven § 29 første ledd bokstav a er truffet vedtak om innreiseforbud, og vedtaket er fortsatt gjeldende, eller det i forbindelse med utvisning etter utlendingsloven § 29 første ledd bokstav b, c eller d er truffet vedtak om innreiseforbud som fortsatt er gjeldende, og som bygger på at vedkommendes opphold i Norge kan utgjøre en fare for den offentlige orden eller sikkerhet eller statens sikkerhet.

Adgangen til å registrere opplysninger etter SIS-loven § 7 nr. 2 er med andre ord direkte knyttet til reglene om utvisning etter utlendingsloven § 29.

Bestemmelsen er en gjennomføring av Schengenkonvensjonens artikkel 96 hvorefter et Schengen-land kan innmelde en borger av et land utenfor EU/EØS i Schengen informasjonssystem (SIS). Formålet er at vedkommende skal kunne nektes innreise til Schengen-området. Artikkel 96 har følgende ordlyd:

«1. Opplysninger om utlendinger som er innmeldt med henblikk på ikke å tillate innreise, skal legges inn i systemet på grunnlag av nasjonal melding foretatt i henhold til vedtak gjort av vedkommende administrative eller rettslige myndigheter i samsvar med saksbehandlingsreglene i nasjonal lovgivning.

2. Vedtakene kan være begrunnet med at vedkommende utlendings opphold på territoriet kan være en fare for den offentlige orden eller sikkerhet eller for statens sikkerhet. Dette gjelder særlig:

a. utlendinger dømt for lovovertrедelser som kan straffes med frihetsstraff på minst ett år,

b. utlendinger som det foreligger skjellig grunn til mistanke om at har begått alvorlige straffbare handlinger, herunder handlinger omhandlet i artikkel 71, eller som det foreligger konkrete holdepunkter for at planlegger å begå slike handlinger på en konvensjonsparts territorium.

3. Vedtakene kan også være begrunnet med at vedkommende utlending på grunn av manglende overholdelse av nasjonale regler om utlendingers innreise og opphold tidligere er blitt bortvist, tilbakesendt eller utvist med forbud mot innreise eller opphold, og disse ikke er blitt utsatt eller suspendert.»

5.2.2 Departementets høringsnotat

5.2.2.1 Innledning

I høringsnotat 19.12.2005 gjorde departementet nærmere rede for Kommunal- og regionaldepartementets begrunnelse for endringsforslaget til SIS loven § 7 nr. 2. Kommunal- og regionaldepartementets forslag gikk i korte trekk ut på å endre bestemmelsen på tre punkter, slik at

1. utlendingsloven § 30 tilføyes som grunnlag for registrering
2. utlendingsloven § 29 første ledd bokstav e tilføyes som grunnlag for registrering
3. vilkåret i bokstav b om at vedkommendes opphold i Norge kan utgjøre en fare for den offentlige orden eller sikkerhet eller statens sikkerhet sløyfes.

5.2.2.2 Nærmere om tilføyelsen av utlendingsloven § 30

Kommunal- og regionaldepartementet anførte at det er uheldig at utlendingsloven § 30 ikke er nevnt som grunnlag for innmelding i SIS. Det ble vist til at utvisning i medhold av utlendingsloven § 30 i mange tilfeller vil være av mer alvorlig art enn utvisning etter utlendingsloven § 29, slik at det er naturlig at også utlendingsloven § 30 bør danne grunnlag for registrering i SIS.

Departementet sluttet seg til disse betraktningene, og ga i punkt 4.4.1 i høringsnotatet videre uttrykk for at det beror på en ren inkurie at utlendingsloven § 30 ikke ble uttrykkelig nevnt da SIS loven ble vedtatt.

5.2.2.3 Nærmere om tilføyelsen av utlendingsloven § 29 første ledd bokstav e

Kommunal- og regionaldepartementet viste til at utlendingsloven er endret flere ganger etter at SIS loven trådte i kraft, herunder ved lov 28. juni 2002

nr. 54 om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (Ot.prp. nr. 61 (2001-2002)). Endringen gikk blant annet ut på å tilføye ny bokstav e i utlendingsloven § 29 første ledd, hvorefter utlendingen kan utvises når han har overtrådt straffeloven §§ 147 a eller 147 b (terrorhandlinger), eller har gitt trygt tilholdssted til noen som utlendingen kjenner til at har begått en slik forbrytelse. Kommunal- og regionaldepartementet mente at utvisning etter utlendingsloven § 29 første ledd bokstav e bør danne grunnlag for innmelding i SIS, og foreslo å endre SIS loven i samsvar med dette.

I punkt 4.4.2 i høringsnotatet sa departementet seg enig i disse betraktningene. Det ble også vist til at slike terrorhandlinger regelmessig vil representere en fare for rikets sikkerhet, og at de derved ligger i kjernen av anvendelsesområdet i artikkel 96 i Schengenkonvensjonen. På denne bakgrunn foreslo departementet at utlendingsloven § 29 første ledd bokstav e tilføyes i SIS loven § 7 nr. 2.

5.2.2.4 Nærmere om å sløyfe farevilkåret

Kommunal- og regionaldepartementet anmodet videre om å sløyfe farevilkåret i SIS loven § 7 nr. 2 bokstav b, slik at det ikke lenger oppstilles et tilleggsvilkår om at utvisningen bygger på «at vedkommendes opphold i Norge kan utgjøre en fare for den offentlige orden eller sikkerhet eller statens sikkerhet». Kommunal- og regionaldepartementets begrunnelse for dette er nærmere omtalt i punkt 4.3.3 i høringsnotatet, der det blant annet anføres:

«Det bør etter departementets oppfatning være tilstrekkelig at det er truffet vedtak om utvisning etter § 29 bokstavene a til d. Farevilkåret i § 7 nr. 2 bokstav b er nærmest likelydende med Schengen-konvensjonen, innledningen til artikkel 96 nr. 2. Etter departementets oppfatning bør det ikke være nødvendig å foreta en slik farevurdering etter at det er truffet vedtak om utvisning. Man bør kunne legge til grunn at når samfunnet anser at det er behov for å utvise en utlending, så anses farevilkåret i Schengenkonvensjonens artikkel 96 nr. 2 for oppfylt. Praktiseringen av farevilkåret i SIS-loven § 7 nr. 2 bokstav b fremstår som omstendelig og unødvendig bruk av ressurser. Utlendinger som er ilagt straff eller særreaksjon og som utvises etter § 29 første ledd bokstav b eller c, vil etter departementets forslag således kunne bli registrert i SIS uten at det stilles ytterligere vilkår. Departementet legger til grunn at det må treffes eget vedtak om innmelding i SIS, slik det gjøres i dag.»

I høringsnotatet sa departementet seg enig i Kommunal- og regionaldepartementets vurdering, og anførte i punkt 4.4.3 i høringsnotatet følgende:

«KRDs begrunnelse for forslaget fremgår i punkt 4.3.3. Hovedargumentet synes å være at når det underliggende forhold anses for å være så alvorlig at det treffes vedtak om utvisning, vil også farevilkåret i konvensjonens artikkel 96 regelmessig være oppfylt. På denne bakgrunn kan det fremstå som overflødig å oppstille farevilkåret som et selvstendig tilleggskrav.

Departementet finner innledningsvis grunn til å si noe om bakgrunnen for ordlyden i SIS loven § 7 nr. 2. Bestemmelsen er en gjennomføring av konvensjonens artikkel 96. Som det fremgår i punkt 4.1. er det i henhold til artikkel 96 nr. 2 anledning til å innmelde utlendinger i SIS når utlendingsmyndighetens vedtak utelukkende er begrunnet med at utlendingen kan være en fare for den offentlige orden. Opplistingen i artikkel 96 nr. 2 bokstav a og b (straffbare forhold) er en eksemplifisering for når en slik fare i særlig grad antas å foreligge. Konvensjonen krever med andre ikke at utlendingen må være straffedømt eller at det må foreligge skjeellig grunn til mistanke om at vedkommende har begått eller planlegger å begå alvorlige straffbare handlinger.

Departementet var av den oppfatning at en slik vid registreringsadgang var for vidtgående, og uttalte i denne forbindelse i Ot.prp. nr. 56 (1998-1999) punkt 6.4.3.4:

«Departementet har dernest innskrenket adgangen til å registrere utlendinger med henblikk på å nekte innreise for derved å bringe SIS-lovens bestemmelser på dette punkt i samsvar med utlendingsloven. Departementet mener derfor at § 7 nr. 2 i lovforslaget bør utformes slik at det er samsvar mellom hva som kan registreres om utlendinger og hva det kan fattes vedtak om etter utlendingsloven.»

Som følge av dette er vilkårene for å kunne registrere utlendinger i henhold til SIS loven strengere enn vilkårene i konvensjonens artikkel 96, i og med at utlendingsloven § 29 ikke hjemler vedtak om utvisning kun fordi vedkommende kan antas å være en fare for den offentlige orden eller sikkerhet. Grunnen til at farevilkåret likevel ble særskilt nevnt i SIS loven § 7 nr. 2 bokstav b var et ønske om at man på denne måten gjenspeilte ordlyden i konvensjonens artikkel 96. Av den grunn ble det i proposisjon heller ikke knyttet noen nærmere kommentarer til farevilkåret som et selvstendig tilleggsvilkår. Selv om ordlyden i bestemmelsen indikerer at vilkårene er kumulative, var det underforstått at farevilkåret alltid vil være oppfylt når vilkårene i utlendingsloven § 29 første ledd bokstav b – d er oppfylt. Dette illustreres best

ved at også § 29 første ledd bokstav d er nevnt. Farevilkåret gir ikke noen selvstendig mening ved siden av § 29 første ledd bokstav d, idet utvisning etter denne bestemmelsen nettopp er begrunnet i fare for rikets sikkerhet.

Når det er sagt ønsker departementet imidlertid å gjøre oppmerksom på et viktig poeng i denne sammenheng. SIS loven er bygget opp på den måten at man skiller mellom de generelle vilkår for registrering og de mer spesielle vilkår for registrering. SIS loven §§ 7 til 9 gir anvisning på til hvilke formål det kan registreres opplysninger om henholdsvis personer og gjenstander. At vilkårene i disse bestemmelsene er oppfylt er derved en grunnleggende forutsetning for registrering i SIS. Den sentrale bestemmelsen for om registrering (innmelding) faktisk skal skje er imidlertid SIS loven § 5 (generelle vilkår for registrering). I følge § 5 kan det bare registreres opplysninger som nevnt i § 6 når det er nødvendig for å oppnå et av formålene som nevnt i §§ 7 til 9 og den konkrete sakens betydning tilsier at opplysningene bør registreres. I de spesielle merknadene til § 5 uttaler departementet i Ot.prp.nr 56 side 121 således også følgende:

«Det skal i hvert enkelt tilfelle foretas en konkret vurdering om sakens betydning tilsier at opplysningene registreres i SIS. Dette innebærer at det ikke skal være noen automatikk i at registreringen foretas, selv om vilkårene for å registrere i og for seg er oppfylt.»

KRDs forslag til endring i SIS loven § 7 nr. 2 vil derfor ikke medføre noen endring med henblikk på § 5. Det vil fortsatt være slik at det i hvert enkelt tilfelle må foretas en konkret vurdering med henblikk på om innmelding skal skje, selv om vilkårene i § 7 nr. 2 er oppfylt.

Etter dette slutter departementet seg til KRDs samlede forslag om endringer i SIS loven § 7 nr. 2.»

5.2.3 Høringsinstansenes syn

Bortsett fra KROM hadde ingen av høringsinstansene innvendinger mot tilføyelsen av utlendingsloven §§ 29 første ledd bokstav e og 30 som grunnlag for registrering i SIS. Derimot er i tillegg til KROM både Den Norske Advokatforeningen, Datatilsynet og Likestillings- og diskrimineringsombudet kritiske til forslaget om å sløyfe farevilkåret i SIS loven § 7 nr. 2 bokstav b. Den Norske Advokatforeningen anfører under henvisning til departementets begrunnelse i høringsnotatet at utlendingsmyndighetene kan «tro at det har blitt en reell endring her og dermed glemme å foreta den helhetsvurdering de etter § 5 skal foreta. Når gjentagelsen av vilkåret bare sier det de uansett skal gjøre, bør det stå der». Likestillings- og diskrimineringsombudet mener «at

det er uheldig å fjerne vilkåret om at registrering i Schengen informasjonssystem er betinget av en vurdering av om personen utgjør en fare for den offentlige orden eller sikkerhet, eller statens sikkerhet. Likestillings- og diskrimineringsombudet frykter at man ved en slik endring i praksis risikerer en utilsiktet uthuling av vilkårene for å registrere en utvist person i Schengen informasjonssystem. Etter min vurdering kan dette reise spørsmål om de foreslåtte endringene i tilstrekkelig grad ivaretar rettssikkerheten til de personer som vil bli berørt.»

Datatilsynet anfører:

«Tersklene for registrering av utlendinger (personer utenfor Schengen-området) er allerede svært lav. Det skal med andre ord lite til før en utlending risikerer å bli utestengt fra hele Schengen-området. At det skal foretas en tilleggsvurdering før et utvisningsvedtak kvalifiserer til registrering i SIS, er en viktig garanti for at personer ikke urettmessig blir registrert i systemet. Datatilsynet mener det blir for lett å konkludere med at farevilkåret i Schengenkonvensjonens artikkel 96 regelmessig vil være oppfylt med et utvisningsvedtak. Datatilsynet er klar over at enkelte land praktiserer denne konvensjonsbestemmelsen annerledes enn Norge og at terskelen for å bli registrert etter artikkel 96 er langt lavere. Dette er imidlertid en praksis som er hyppig kritisert og fremstår som lite human. Også av disse grunner bør Norge fastholde sitt system med en lovfestet tilleggsvurdering før registrering i SIS finner sted.»

Politiets Fellesforbund og Utlendingsdirektoratet støtter forslaget. Utlendingsdirektoratet anfører at farevilkåret har vært egnet til å skape noe forvirring rundt vurderingstemaene.

5.2.4 Departementets vurdering

Departementet fastholder etter dette forslaget om å tilføye utlendingsloven §§ 29 første ledd bokstave og 30 som grunnlag for å kunne registrere i SIS. Når det gjelder farevilkåret har departementet merket seg at noen høringsinstanser er skeptiske, men en kan ikke se at de anførte grunner skulle tilsi at en inntar en annen holdning på dette punkt. Som det fremgår av punkt 5.2.2.4 ble farevilkåret først og fremst tatt med for derved å gjenspeile ordlyden i artikkel 96 i Schengenkonvensjonen. Departementet har forståelse for Datatilsynets og Likestillings- og diskrimineringsombudets betenkeligheter, men en er som nevnt i høringsnotatet

av den oppfatning at de anførte innvendingene blir ivare tatt ved at det i henhold til SIS loven § 5 alltid skal foretas en konkret vurdering av om vedkommende skal registreres i SIS, til tross for at vilkårene i SIS loven § 7 er oppfylt. Når det gjelder anførselene fra den Norske Advokatforening, vil en bemerke at en finner det lite trolig at en sløyfing av farevilkåret vil føre til at utlendingsmyndighetene vil «glemme den helhetsvurderingen de etter § 5 skal foreta». På bakgrunn av at endringsforslaget etter departementets oppfatning ikke innebærer noen realitetsendring, og hensett til at farevilkåret i henhold til Utlendingsdirektoratet skaper forvirring rundt vurderingstemaene, opprettholder departementet forslaget om å fjerne farevilkåret i SIS loven § 7.

5.3 Redaksjonelle endringer

5.3.1 Departementets høringsnotat

I høringsnotat 19.12.2005 ga departementet følgende begrunnelse for de foreslåtte redaksjonelle endringene (se punkt 5.1 i høringsnotatet):

«I følge SIS loven § 2 er Kriminalpolitisen registeransvarlig for SIS. Ved kgl.res. av 24. september 2004 besluttet regjeringen å legge ned Kriminalpolitisen og å opprette et nytt nasjonalt særorgan; Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet (Nye Kripes). Nedleggelsen av Kriminalpolitisen og opprettelsen av Nye Kripes innebar ingen endringer hva gjelder registeransvaret for SIS. Som følge av dette er det her kun snakk om en redaksjonell endring i SIS loven § 2.

I følge SIS loven § 19 er Justisdepartementet klageinstans for vedtak truffet av den registeransvarlige. Dette var i samsvar med vanlig praksis, idet departementet ved vedtagelsen av SIS loven i 2000 var politiets nærmeste overordnede.

I forbindelse med politireformen ble Politidirektoratet opprettet med virkning fra 1. januar 2001. I denne sammenheng delegerte departementet myndigheten til å treffe vedtak som klageinstans over politiets forvaltningsvedtak til Politidirektoratet. Det var en ren forglemmelse at SIS loven ikke var omfattet av denne delegasjonsprosessen. Departementet vil om kort tid foreta slik delegasjon, slik at Politidirektoratet også er klageorgan for vedtak som treffes av Nye Kripes i henhold til SIS loven. Som følge av dette er også denne endringen kun av redaksjonell art.»

Det kan opplyses at omtalte delegasjon ble foretatt den 21. desember 2005.

5.3.2 Høringsinstansenes syn og departementets vurdering

Det er kun *KROM* som har innvendinger mot forslaget om at Politidirektoratet skal være klageinstans, idet direktoratet står nærmere det utøvende politi enn departementet.

Departementet bemerker at delegasjon av myndighet til å avgjøre klager på vedtak truffet i medhold av SIS loven ble delegert til Politidirektoratet ved brev av 21.12.2005 med virkning fra 01.01.2006. Som følge av dette erstattes «departementet» med «Politidirektoratet» i SIS loven §§ 19 og 24. I følge SIS loven § 13 kan det utleveres opplysninger fra SIS til departementet i forbindelse med utøvelse av overordnet myndighet. Selv om myndighet til å behandle klagesaker er delegert til Politidirektoratet, vil departementet fortsatt utøve overordnet myndighet i forhold til SIS. På denne bakgrunn ønsker en ikke å stryke departementet i opplistingen av de myndigheter som kan få utlevert opplysninger fra SIS. Derimot er det nødvendig å tilføye Politidirektoratet i opplistingen.

Videre ble forkortelsen for «Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet» ved kgl. res. av 20.01.2006 endret fra «Nye Kripos» til «Kripos». Det vil imidlertid fortsatt være behov for å endre begrepet «Kriminalpolitisentralen».

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget om å gi bilregistreringsmyndighetene direkte tilgang til SIS vil medføre administrative og økonomiske konsekvenser. Forslaget innebærer at Statens vegvesens trafikkstasjoner, som er ansvarlig for registrering av motorkjøretøyer i Norge, vil måtte få tilgang til direkte søk i SIS. I samråd med Samferdselsdepartementet vil det bli nærmere vurdert hvor mange av landets trafikkstasjoner, herunder hvilket personell på stasjonene, som skal få tilgang til å søke i SIS. Bare personer med særskilt bemyndigelse kan gis adgang til å søke i SIS.

Det vil påløpe kostnader i forbindelse med opprettelse av søketilgangen. Det dreier seg om kostnader for tilrettelegging for vegmyndighetene, og utvikling av teknisk plattform (søkeklent). Kostnader for tilrettelegging av databasen beløper seg til ca. 500.000,-. Kostnadene til å bygge systemet og vegmyndighetenes tilslutning til SIS er beregnet til ca. 2.000.000,-. Vegmyndighetenes administrative merkostnader er beregnet til 500.000,- pr. år. Det

forutsettes at kostnadene tas innenfor de respektive budsjettammer.

De øvrige forslagene antas ikke å ville medføre nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser.

7 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

Til § 2

Endringen er en følge av at regjeringen ved kgl.res. av 24. september 2004 besluttet å legge ned Kriminalpolitisentralen og å opprette et nytt nasjonalt særorgan; Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet (Kripos).

Til § 7

Første ledd nr. 2 endres ved at utlendingsloven §§ 29 første ledd bokstav e og 30 tilføyes som vilkår for å kunne registrere personer i SIS. Bakgrunnen for tilføelsen av § 29 første ledd bokstav e er en tilsvarende endring i utlendingsloven. Der nest sløyfes farevilkåret som selvstendig vilkår, idet vilkåret ikke kan ses å ha selvstendig betydning, jf. nærmere om dette i punkt 5.2.2.4. Endringen innebærer ikke noen endring i forhold til den vurderingen som skal foretas i henhold til § 5, der farevilkåret vil kunne være ett av flere momenter i en helhetsvurdering.

Til § 12

Endringen i første ledd bokstav c er i samsvar med ny artikkel 102 A i konvensjonen, hvoretter det åpnes for at tjenester i medlemslandene som har ansvaret for utstedelse av registreringsbevis for motorkjøretøyer, har rett til tilgang til nærmere bestemte opplysninger som er tatt inn i SIS. På samme måte som i konvensjonen er veimyndighetenes tilgang formålsbestemt. Det betyr at disse myndighetene kun gis tilgang for å kontrollere om motorkjøretøyer som ønskes registrert er stjålet eller på annen måte forsvunnet.

Til § 13

Endringen i første ledd er en konsekvens av endringen i § 12. Siden SIS loven skiller mellom direkte tilgang til SIS (§ 12) og utlevering fra opplysninger i SIS (§ 13), er det nødvendig at de myndigheter som er nevnt i § 12 også er oppført i § 13. Av denne grunn tilføyes i tillegg til veimyndighet

også påtalemyndigheten, idet sistnevnte ble uteglemt da § 12 ved tidligere endring ble utvidet til å gjelde påtalemyndigheten. Endelig tilføyes «Politidirektoratet» som følge av at myndighet til å behandle klager over vedtak i medhold av SIS loven er delegert til Politidirektoratet.

Til § 19

Første og annet ledd endres ved at «departementet» erstattes med «Politidirektoratet» som følge av delegasjon som nevnt i merknadene til § 13.

Til § 24

Første ledd endres ved at «departementet» erstattes med «Politidirektoratet» som følge av delegasjon som nevnt i merknadene til § 13.

Justis- og politidepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i lov 16. juli 1999 nr. 66 om Schengen informasjonssystem (SIS).

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 lov 16. juli 1999 nr. 66 om Schengen informasjonssystem (SIS) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i lov 16. juli 1999 nr. 66 om Schengen informasjonssystem (SIS)

I

§ 2 skal lyde:

§ 2. Ansvar for registeret. SIRENE

Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet (Kripos) skal føre et register som er den norske delen av SIS. Registeret skal være tilsluttet den sentrale enheten av SIS. Kripos er registeransvarlig for opplysninger om personer og gjenstander i registeret, og skal bl.a. sørge for at opplysninger som legges inn av norske myndigheter i SIS, er korrekte, oppdaterte og registrert på lovlig måte.

§ 7 nr. 2 skal lyde:

2. opplysninger om personer som ikke skal gis tillatelse til innreise fordi det i forbindelse med utvisning etter utlendingsloven § 29 første ledd bokstav a, b, c, d eller e eller § 30 er truffet vedtak om innreiseforbud, og vedtaket fortsatt er gjeldende

§ 12 første ledd ny bokstav d skal lyde

d) myndighet med ansvar for registrering av motorkjøretøyer har, for å kontrollere om motorkjøretøyer som ønskes registrert er stjålet eller på annen måte forsvunnet, tilgang til følgende opplysninger: stjålne eller på annen måte forsvunne motorkjøretøyer med et sylindervolum på over 50 kubikkcentimeter, tilhenger og campingvogner med en egenvekt

på over 750 kg, og stjålne eller på annen måte forsvunne eller ugyldige registreringsdokument for motorkjøretøyer og nummerskilt for motorkjøretøyer.

§ 13 første ledd ny bokstav c, d, e og f skal lyde:

c) påtalemyndighet

d) utlendingsmyndighet i saker som nevnt i § 12 første ledd bokstav c

e) veimyndighet i saker som nevnt i § 12 første ledd bokstav d

f) departementet og Politidirektoratet i forbindelse med utøvelse av overordnet myndighet

§ 19 første og annet ledd skal lyde:

Den registrerte kan påklage avgjørelse om inn-syn, retting eller sletting og erstatning til *Politidirektoratet*.

Ved klagebehandling i saker som gjelder inn-syn, retting eller sletting, skal *Politidirektoratet* forelegge saken for Datatilsynet til uttalelse før klagesaken avgjøres.

§ 24 første ledd skal lyde:

Dersom Datatilsynets pålegg eller vedtak truffet av *Politidirektoratet* gjelder en melding som er lagt inn av en annen konvensjonspart, skal den registeransvarlige oversende avgjørelsen til denne konvensjonsparten med anmodning om fullbyrdelse.

