



Politidirektoratet

Postboks 2090 Vika
0125 Oslo

Kripos

Deres referanse:
20/87500-5

Vår referanse:
20/87500 - 23

Dato:
31.08.2020

Høring om gjennomføring av EUs inn- og utreisefsystem (Entry/Exit System) og fremreisefsystem (ETIAS)

Vi viser til høringsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet av 3. juli 2020 om gjennomføring i norsk rett av EU-forordningene om etablering av et inn- og utreisefsystem (EES) og et fremreisefsystem (ETIAS). Vi viser videre til brev fra Politidirektoratet av 29. juli 2020 hvor det bes om at eventuelle merknader fra Kripos sendes til direktoratet innen 31. august 2020.

Innledende merknader

Departementet foreslår at de aktuelle forordningene gjennomføres i norsk rett ved inkorporasjon. Dette innebærer at forordningene gjøres gjeldende som norsk lov uten omskrivninger.

Som departementet selv påpeker, er forordningenes struktur, språkform og tekniske detaljnivå avvikende fra norsk lovgivningsteknikk, noe som gjør regelverket vanskelig tilgjengelig. I tillegg berører begge forordningene forholdet mellom forvaltningssak og straffesak, noe som gjør anvendelsen av regelverket ytterligere komplisert. Både hensynet til de som berøres av regelverket og de som skal anvende regelverket tilsier at det er viktig med klare og tilgjengelige regler. Vi er i tvil om departementets foreslåtte regelverksendringer i tilstrekkelig grad ivaretar disse hensynene. Etter vår oppfatning burde det gis nærmere regler om EES og ETIAS i egne kapitler i politiregisterforskriften og/eller utlendingsregelverket, slik lovgiver har valgt med EU-forordning nr. 767/2008 om VIS og utveksling av opplysninger mellom medlemsstater om visum (VIS-forordningen) og rådsbeslutning nr. 633/2008.

Våre merknader følger inndelingen og overskriftene i utkastet til høringsnotat.

Til kapittel 2. Europaparlaments- og Rådsforordning nr. 2017/2226 om etablering av et inn- og utreisefsystem (EES)

Punkt 2.2 Nærmere om innholdet i forordningen og behovet for øvrige regelverksendringer

Kapittel I – alminnelige bestemmelser

Kripos

Kapittelet gir blant annet bestemmelser om hvilke nasjonale myndigheter som skal ha tilgang til EES, samt omfang av tilgang. Forordningen sier at det skal gis tilgang til EES for grensekontrollmyndigheter og immigrasjonsmyndigheter for formål beskrevet i artikkel 22-35.

Vi legger grenseloven § 4 til grunn for forståelsen av begrepet "grensekontrollmyndighet".

Kapittel IV – prosedyrer og tilgang til inn- og utreisesystemet for rettshåndhevende myndigheter

I kapittelet gis det regler for nasjonalt utpekte myndigheters tilgang til EES via et utpekt sentralt tilknytningspunkt, som skal kontrollere at vilkårene for tilgang er oppfylt.

I høringsnotatet omtales de utpekte myndighetene som "rettshåndhevende myndigheter" uten at det sies nærmere hvilke dette omfatter. Av politiloven § 26 fremgår det forutsetningsvis at politiet er en rettshåndhevende myndighet, mens begrepet er definert som domstol, statsadvokat og politimester i § 2 i forskrift om internasjonalt samarbeid i straffesaker. Etter vårt syn er det nærliggende å se hen til EUs regelverk om visuminformasjonsystemet (VIS), som er gjennomført i norsk lov, og som ser ut til å ha tilsvarende system som EES-forordningen kapittel 4. I utlendingsloven § 102 e) er de utpekte myndighetene som på bestemte vilkår kan få tilgang til VIS, omtalt som "politimyndigheter". Vi anbefaler departementet å presisere hvilke myndigheter som i denne forbindelse er å anse som "rettshåndhevende myndigheter".

Forordningen stiller krav om at tilknytningspunktet skal være uavhengig i forhold til de utpekte myndigheter. Departementet foreslår i høringsnotatet at det opprettes en uavhengig enhet i Kripos. Det presiseres i høringsnotatet at enheten kun vil være uavhengig av øverste ledelse i Kripos når det gjelder avgjørelser som tas i medhold av forordningen kapittel IV. Kripos stiller seg positive til at det utpekes en uavhengig enhet i Kripos.

Kapittel VI – utvikling, drift og ansvarsfordeling

Det er i høringsnotat foreslått å utpeke Kripos som behandlingsansvarlig for den norske behandlingen av opplysninger til politiets bruk av opplysninger i EES. Videre er Utlendingsdirektoratet (UDI), Utlendingsnemnda (UNE) og utenriksstjenesten foreslått som behandlingsansvarlig for behandling av personopplysninger til egne formål. Kripos støtter en slik deling av behandlingsansvaret, og mener denne løsningen vil plassere ansvaret der hvor det er best mulighet for å utøve instruksjonsmyndighet og en reell kontroll med behandling av opplysninger fra EES.

Til kapittel 4. Europaparlaments- og Rådsforordning nr. 2018/1240 om etableringen av et europeisk fremreisesystem (ETIAS)

4.2. Nærmere om innholdet i forordningen og behovet for øvrige regelverksendringer

Kapittel I – alminnelige bestemmelser og kapittel VI - innvilgelse, avslag, annullering og tilbakekall av en søknad om fremreisetillatelse

Kapittelet I gir regler for etableringen av fremreisesystemet som skal vurdere om visumfrie tredjelandsborgere kan utgjøre en risiko mot sikkerheten, ulovlig migrasjon eller høy risiko for epidemi før de skal krysse yttergrensen til Schengenområdet. Norge skal blant annet opprette en nasjonal enhet som i gitte tilfeller skal avgjøre søknaden om fremreisetillatelse. Kapittel VI regulerer i korthet vilkårene for å innvilge/avslå/annullere og tilbakekalle en fremreisetillatelse.

Departementet foreslår ny utlendingslov § 9b der Politidirektoratet (POD) i siste ledd tillegges funksjon som klageinstans for vedtak om avslag på søknad om fremreisetillatelse. Videre foreslås det at den nasjonale enheten som har vedtaksmyndighet "plasseres i politistrukturen" uten ytterligere konkretisering. Det er uklart hvilke enheter departementet mener omfattes av "politistrukturen". Med mindre det er ønskelig å utelukke at Politiets sikkerhetstjeneste (PST) kan ha vedtaksmyndigheten, bør det vurderes å etablere flere spor for klagebehandling ved avslag på fremreisetillatelse. Det vises her til politiregisterforskriften § 18-4 hvor klageinstanser avgjøres av hvem som har truffet den påklagde avgjørelsen. I henhold til denne bestemmelsen skal blant annet avgjørelser truffet av PST påklages til Justisdepartementet.

Det fremgår av høringsnotatet at den utnevnte nasjonale enhet skal avgjøre hvorvidt en søker utgjør en trussel mot Schengen-området indre sikkerhet, en fare for ulovlig migrasjon eller en risiko for epidemi. Det fremgår videre at vurdering av fare for ulovlig migrasjon vil falle inn under utlendingsforvaltningens kompetanseområde, mens vurdering av trussel mot indre sikkerhet primært vil være av politifaglig karakter. I tillegg må det vurderes om søkeren er en risiko for epidemi. Det angis at dette skal vurderes av den nasjonale enhet. Vi savner en nærmere redegjørelse for hvordan behovet for rask informasjonsinnhenting, saksavgjørelse og nødvendig samhandling mellom helse, utlendingsforvaltning og politiet skal ivaretas.

Kapittel V – profilering og overvåkningsliste

Kapittelet gir regler for automatisk profilering av søknadsdata mot spesifikke risiko-indikatorer, samt etablering av en overvåkningsliste over personer som er mistenkt for å ha deltatt eller det er skjellig grunn til å tro at vil delta i en terrorhandling eller annen alvorlig kriminalitet.

Det er i høringsnotatet ikke redegjort for hvilke norske myndigheter som skal kunne registrere personer på ETIAS-overvåkningslisten, men vi antar det vil være politiet. Det følger av forordningen artikkel 35 at de enkelte medlemsstatene som skal registrere opplysninger i overvåkningslisten plikter å vurdere og kontrollere opplysningene før de registreres. Videre skal det føres kontroll av registrerte opplysninger minst én gang i året. Det er i høringsnotatet ikke redegjort for hvordan disse prosessene skal ivaretas, herunder hvem som vil være ansvarlig for at de gjennomføres.

Kapittel X – vilkår og prosedyrer for tilgang til ETIAS for rettshåndhevende formål

Kapittelet gir regler for rettshåndhevende myndigheters tilgang til ETIAS, herunder opprettelse av et uavhengig tilknytningspunkt. Vi viser til våre merknader under tilsvarende punkt for EES.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet foreslår i høringsnotatet at det etableres en uavhengig enhet i Kripos som skal motta og videreformidle spørsmål fra rettshåndhevende myndigheter om søk i systemene, og kontrollere at vilkår for tilgang er oppfylt. Dette foreslås både for EES og ETIAS. Kripos foreslås videre som behandlingsansvarlig for den norske behandlingen av opplysninger til politiets bruk av opplysninger i EES. Det er i høringsnotatet ikke synliggjort hvilke økonomiske og administrative konsekvenser som følger av at Kripos skal bygge opp og bemanne et slikt uavhengig tilknytningspunkt, ei heller knyttet til ivaretagelse av politiets behandling av opplysninger i EES. Kripos løfter behovet for å få tilført ressurser for å kunne ivareta aktuelle oppgaver.

Med hilsen

Kristin Ottesen Kvigne
Sjef Kripos

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.