



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Prop. 94 L

(2009–2010)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

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

*Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 26. mars 2010,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Justisdepartementet legger med dette frem forslag til endring i § 12 første ledd bokstav a i lov 16. juli 1999 nr. 66 om Schengen informasjonssystem (SIS) slik at tollmyndighetene gis rett til direkte søk i SIS på lik linje med politiet når de utfører grensekontroll og annen kontroll. Etter gjeldende rett har tollmyndighetene adgang til å gjøre seg kjent med alle kategorier opplysninger i SIS, men må begjære disse utlevert ved henvendelse til Kripos. Forslaget innebærer dermed i hovedsak en forenkling og effektivisering av den tilgang tollmyndighetene allerede har til opplysningene i SIS.

2 Bakgrunn

2.1 Gjeldende rett

Schengen informasjonssystem er et databasert register til bruk for alle land som deltar i Schengensamarbeidet, og ble opprettet i medhold av avsnitt IV i Schengen-konvensjonen. Norge tar del i samarbeidet i SIS som følge av Schengen-avtalen. Informasjonssystemet består dels av en sentral base og teknisk støttefunksjon lokalisert i Strasbourg i Frankrike (C. SIS), og dels av nasjonale regis-

tre som opprettes og drives av det enkelte Schengenland (N. SIS). En egen enhet med betegnelsen SIRENE (Supplementary Information Request at the National Entries) i hvert land har ansvar for bruken av systemet. I Norge er SIRENE plassert ved Kripos.

Reglene om etablering, drift og bruk av SIS i norsk rett er gitt i lov 16. juli 1999 nr. 66, jf Ot.prp. nr 56 (1998-99). Loven bygger på bestemmelsene om SIS slik de fremgår av Schengen-konvensjonen. Konvensjonens artikkel 101 åpner for at myndigheter som har ansvar for grensekontroll og annen politi- og tollkontroll kan få både tilgang og rett til direkte søk, men overlater selve tilgangsreguleringen for de relevante myndigheter til de enkelte medlemsland. Ved implementeringen av Schengenkonvensjonen og SIS i Norge valgte man separat regulering av henholdsvis retten til direkte søk i SIS-loven § 12, og adgangen til å begjære opplysninger fra SIS utlevert fra Kripos i § 13. Det fremgår av SIS-loven § 12 at det bare er politi og påtalemyndighet som har online søketilgang til hele registeret. Tollmyndighetenes behov for tilgang til SIS ble ansett dekket gjennom adgangen til å begjære alle opplysninger registrert i SIS utlevert i henhold til § 13 bokstavene a og b. Tollmyndighetene bruker denne adgangen jevnlig i sitt arbeid for å bekjempe grensekryssende kriminalitet.

Det følger av § 12 annet ledd at rett til direkte søk i registeret 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. Tilsvarende nødvendighetskrav fremgår av § 13 annet ledd. SIS-loven suppleres av forskrift 21. desember 2000 nr. 1365 til lov om Schengen informasjonssystem (SIS-forskriften), som blant annet regulerer beslutningskompetanse og saksbehandling, bemyndigelse av personell som skal ha rett til direkte søk i registeret, informasjonssikkerhet og gjennomføring av internkontroll.

Lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (ny utlendingslov) trådte i kraft 1. januar 2010. Det følger av § 22 første ledd at politiet har ansvar for grensekontrollen, men tollvesenet skal i henhold til § 22 annet ledd

«bistå politiet i kontrollen med utlendingers inn- og utreise i henhold til denne loven. Ved utøvelsen av slik kontroll har tollvesenet de samme rettighetene og pliktene som politiet har etter § 15.»

Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om tollvesenets utlendingskontroll og om andre myndigheters adgang til å utføre utlendingskontroll, jf § 22 tredje ledd. Slike regler er gitt i utlendingsforskriften § 4-30. Det følger av § 4-30 tredje ledd at Justisdepartementet kan gi nærmere retningslinjer for gjennomføring av bistandsplikten etter samråd med Finansdepartementet. Slike retningslinjer ble gitt 18. desember 2009. Retningslinjene presiserer at tollmyndighetenes bistandsplikt skal utøves i samsvar med Schengenregelverket, som forutsetter at det kun unntaksvis skal utføres personkontroll ved kryssing av indre grenser.

2.2 Bakgrunnen for endringsforslaget

Den 1. august 2007 sendte Justisdepartementet ut på høring forslag til endringer i SIS-loven som følge av rettsaktene om annen generasjon av Schengen informasjonssystem som ble vedtatt av EUs Råd i 2006/2007. Høringsnotatet inneholdt også forslag om en tilføyelse i § 12 første ledd bokstav d om bilmyndighetenes tilgang til SIS. I Toll- og avgiftsdirektoratets høringsuttalelse av 24. september 2007 foreslo direktoratet ytterligere endring av § 12 for å gi også tollmyndighetene direkte tilgang til SIS. Dette spørsmålet var ikke gjenstand for den opprinnelige høringen.

Finansdepartementet støttet direktoratets høringsuttalelse. Toll- og avgiftsdirektoratet og Finansdepartementet viste blant annet til at toll-

myndigheter i de fleste av de øvrige Schengen-landene har direkte tilgang til systemet, og at tollmyndighetene spiller en viktig rolle i forbindelse med grensekontroll av personer og gjenstander. Departementets vurdering fremkommer i Ot.prp. nr. 38 (2007-2008), punkt 4.2:

«Til dette vil departementet bemerke at flere av de anførte grunner er kjent fra tidligere uten at man fant grunn til å etterkomme anmodningen om å gi tollmyndighetene direkte tilgang til SIS. Etter at SIS-loven trådte i kraft i 1999 har det imidlertid skjedd flere endringer som tilsier at spørsmålet om tollmyndighetenes direkte tilgang (online) til SIS bør vurderes på ny, og man legger her særlig vekt på tollmyndighetenes nye rolle i forbindelse med utlendingskontroll. Departementet anser det på den annen side ikke som aktuelt at en slik endring gjennomføres uten at spørsmålet er sendt på høring. En eventuell direkte tilgang for tollmyndighetene utløser også flere andre spørsmål, herunder hvilke kategorier opplysninger tollmyndighetene bør gis direkte tilgang til og hvilke andre endringer i SIS-lovgivningen, herunder særlig i SIS-forskriften, en slik endring vil medføre. Det er videre nødvendig å få en nærmere kartlegging av hvilke opplysninger tollmyndighetene får utlevert i dag og hva som er omfanget av denne informasjonsutvekslingen mellom Kripos og tollmyndighetene. Utover dette er det nødvendig å utrede de administrative og økonomiske konsekvenser av endringsforslaget. Departementet har derfor bedt Toll- og avgiftsdirektoratet om å komme tilbake med en redegjørelse for de spørsmålene som er nevnt ovenfor. Når det har skjedd vil departementet ta stilling til om man finner grunn til å foreslå en endring av SIS-loven § 12 om å gi tollmyndighetene direkte tilgang til SIS.»

I Innst. O. nr. 65 (2007-2008) uttalte justiskomiteen:

«Komiteen viser for øvrig til høringsuttalelsen fra Toll- og avgiftsdirektoratet. Komiteen har merket seg at tollmyndighetene i de fleste av de øvrige Schengen-landene har direkte tilgang til systemet og at tollmyndighetene spiller en viktig rolle i forbindelse med grensekontroll av personer og gjenstander. Komiteen mener at med en direkte tilgang vil tollmyndighetene i slike tilfeller kunne varsle politiet eller eventuelt stanse objekter for kontroll før kjøretøy forsvinner ut av landet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti, ber på denne bakgrunn Justisdepartementet utrede dette forslaget nærmere.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre fremmer følgende forslag:

«§ 12 første ledd bokstav a skal lyde:
politimyndighet og toll- og avgiftsmyndig-
het når de utøver grensekontroll og annen kon-
troll.»»

På denne bakgrunn ble Toll- og avgiftsdirektoratet bedt om å utrede spørsmålet om direkte søk i SIS. Utredningen ble oversendt til Justisdepartementet i juni 2008, og dannet grunnlag for departementets høringssak.

3 Høringen

Forslag til endring i SIS-loven § 12 for å gi tollmyndighetene rett til direkte søk ble sendt på høring 1. september 2008, til følgende høringsinstanser:

Departementene
Riksadvokaten
Statsadvokatembetene
Politidirektoratet
Politiets data- og materielltjeneste
Politiets sikkerhetstjeneste
Politihøgskolen
Kripos
Datatilsynet
Stortingets ombudsmann for forvaltningen
NOAS
Regjeringsadvokaten
Toll- og avgiftsdirektoratet
Utlendingsdirektoratet
Vegdirektoratet
Utrykningspolitiet
Barneombudet
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Amnesty International norsk avdeling
Det norske flyktningeråd
Antirasistisk senter
MIRA Ressurssenter
Selvhjelp for innvandrere og flyktninger
Den norske Dommerforening
Den norske Advokatforening
Politiembetsmennes landsforening
Politiets fellesforbund
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

Høringsfristen ble satt til 1. desember 2008. Følgende høringsinstanser hadde realitetsmerknader til forslaget:

Finansdepartementet
Fornyings- og administrasjonsdepartementet
Forsvarsdepartementet
Datatilsynet
Politidirektoratet
Toll- og avgiftsdirektoratet
Utlendingsdirektoratet
Det nasjonale statsadvokatembetet
Vegdirektoratet
NHO
Forsvarergruppen av 1977

4 Nærmere om endringsforslaget

4.1 Høringsnotatet

Høringsnotatet viste til at tollmyndighetene de senere år er tillagt flere og mer varierte kontrolloppgaver fordi tilstedeværelsen på grensen setter organisasjonen i førstelinjeposisjon for å avdekke og bekjempe grenseoverskridende kriminalitet. Ved kontrollutvelgelse i grensenære områder er imidlertid tidsaspektet kritisk, og dagens rettstilstand med oppsøk i SIS via Kripos hindrer etter tollmyndighetenes syn aktive observasjoner av SIS-registrerte gjenstander og personer.

Det ble spesielt poengtert at tollmyndighetene bør ha online tilgang til de samme opplysninger som politiet for å kunne utføre bistandsplikten etter utlendingsloven. Samtidig ble det vist til at rett til direkte søk i SIS også vil bidra til bedre utnyttelse av tilstedeværelsen på grensen ved å sette tollmyndighetene i stand til å fange opp inn- og utførsel av motorkjøretøyer som er stjålet, forsvunnet eller etterlyst, og varsle politiet/stanse objektet for kontroll før gjenstander, herunder kjøretøy, registrert i medhold av §§ 8 eller 9 forsvinner ut av eller inn i landet. På denne bakgrunn ble SIS-loven § 12 foreslått endret slik at tollmyndighetene gis rett til direkte søk i SIS uten andre begrensninger enn at opplysningene må være relevante for grensekontrollen eller annen kontroll tollmyndighetene foretar.

Det ble videre redegjort for at praktisk gjennomføring av en rett til direkte søk i SIS for tollmyndighetene krever endring i SIS-forskriften § 1-6 annet ledd, slik at toll- og avgiftsdirektøren gis kompetanse til å bemyndige kvalifisert personell. Øvrige lov- og forskriftsendringer ble ikke ansett nødvendige.

4.2 Høringsinstansenes syn

Finansdepartementet, Forsvarsdepartementet, Toll- og avgiftsdirektoratet, Utlendingsdirektoratet, Det nasjonale statsadvokatembetet, Vegdirektoratet og NHO støtter forslaget om å gi tollmyndighetene rett til direkte søk i SIS. Når det gjelder hensynet til personvern, legger NHO vekt på at tollmyndighetene vil være underlagt de samme saksbehandlingsregler som gjelder for de instanser som allerede i dag har tilgang til SIS, herunder taushetsplikt. *Fornyings- og administrasjonsdepartementet* har ingen merknader til at ansatte i tollmyndighetene gis tilgang til å foreta direkte oppslag i SIS ved utøvelse av grensekontroll og annen kontroll, forutsatt at antall ansatte med slik tilgang begrenses til det som er strengt nødvendig og at all deres bruk av registeret logges.

Politidirektoratet er også på generelt grunnlag positiv til forslaget, og viser til at direkte tilgang for tollmyndighetene vil lette arbeidsbelastningen i begge etater. Det moment at tollmyndighetene allerede har lovlig adgang til informasjonen gjør problemstillingen ytterligere forenklet. Direktoratet peker likevel på utfordringer knyttet blant annet til at tollvesenet ikke har myndighet til å pågripe personer eller beslaglegge gjenstander basert på de treff man får i SIS, og mener det bør lages retningslinjer for hvilke opplysninger det anses nødvendig for tollmyndighetene å søke direkte i.

Datatilsynet er gjennomgående kritisk til forslaget og viser til at enhver utvidelse av tilgangen til et eksisterende personregister medfører en økt spredning av registeropplysningene. Det fører i sin tur til større belastninger for personvernet. Tilsynet mener høringsnotatet ignorerer de personvernmessige utfordringene forbundet med å gi tollmyndighetene rett til direkte søk, og ber departementet ta de personvernmessige implikasjoner nøye med i betraktning ved den nærmere vurderingen av om slik tilgangsutvidelse skal gjennomføres.

Forsvarergruppen av 1977 uttaler at forslaget ikke bør vedtas, under henvisning til at forsøk på bekjempelse av ulovlig innvandring og alvorlig kriminalitet gjennom økt grensekontroll har vært mislykkede, og kan være i strid med grunnleggende menneskerettighetsprinsipper.

4.3 Departementets vurdering

Departementet bemerker at tollmyndighetenes funksjon og kontrolloppgaver gir etaten et tjenstlig behov for opplysninger registrert i SIS, og anser anmodningen om online søketilgang saklig

begrunnet i lys av utviklingen det siste tiåret. Siden Norge ble medlem av Schengensamarbeidet er Schengenområdet utvidet med ti nye medlemsland. Det internasjonale tollsamarbeidet er intensivert, og kontroll av varer og transportmidler har fått økende betydning for å avdekke grenseoverskridende kriminalitet. Tollmyndighetenes plikt til å bistå politiet ved inn- og utreisekontroll er nylig nedfelt i utlendingsloven, og det bør sikres at ikke annet regelverk virker hemmende for etatens mulighet til å yte forventet bistand og samarbeid. Online søketilgang kan gjøre det lettere for tollmyndighetene å bruke SIS som et analyseverktøy tilpasset dagens arbeidsmetoder, og generelt bidra til bedre utnyttelse av opplysningene i SIS i samsvar med informasjonssystemets formål. I denne sammenheng fremstår innvendingene fra Forsvarergruppen av 1977 som mindre relevante.

Hensynet til personvernet og derunder Datatilsynets kritiske merknader til forslaget er vurdert, men departementet finner ikke at søketilgang for tollmyndighetene vil gi slike konsekvenser for personvernet at det ikke bør gjennomføres. Forslaget vil forenkle og effektivisere en eksisterende tiltrengt tilgang til SIS, og bringer lite materielt eller prinsipielt nytt inn i regelverket. Det følger av både § 12 og § 13 i SIS-loven at brukerne av registeret bare skal skaffe seg tilgang til de opplysninger som er nødvendige for å ivareta deres oppgaver. Det forutsettes, på samme måte som for politiet, at tollmyndighetene utøver søketilgangen i samsvar med gjeldende regelverk og de krav som ellers følger av etatens ansvar og oppgaver, herunder til behandling av personopplysninger.

Rekkevidden av norske tollmyndigheters kompetanse i forhold til andre europeiske lands tollmyndigheter har vært problematisert under høringen. Departementet er kjent med at tollmyndighetene i andre Schengenland som har rett til direkte søk ofte har pågripelseskompetanse, men ser det like fullt relevant å effektivisere norske tollmyndigheters tilgang til SIS slik at informasjonssystemet kan nyttiggjøres best mulig, både nasjonalt og i internasjonalt samarbeid, innenfor de fullmakter etaten har. Alle treff i SIS for tollmyndighetene forutsetter, som i dag, et fungerende operativt samarbeid med lokalt politi i situasjoner som krever bruk av tvangsmidler under politiets ansvar og hjemler.

Departementet opprettholder forslaget i høringsnotatet om endring av SIS-loven § 12 første ledd bokstav a slik at tollmyndighetene får rett til direkte søk i SIS på lik linje med politiet når de utøver grensekontroll og annen kontroll. Bemyndigelseskompetanse for tollmyndighetene må inntas i SIS-forskriften § 1-6. I tråd med gjeldende ordning

går departementet inn for at kompetansen legges til lederen for vedkommende organ, i dette tilfellet toll- og avgiftsdirektøren. Departementet bemerker at både lov og forskrift stiller kvalifikasjons- og oppfølgingskrav som legger føringer for personkretsen som kan bemyndiges. Ytterligere føringer anses unødvendige.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget om å gi tollmyndighetene direkte tilgang til SIS medfører økonomiske og administrative konsekvenser. I samråd med Finansdepartementet forutsettes kostnadene forbundet med opprettelse, tilrettelegging og gjennomføring av søketilgangen, blant annet utvikling av teknisk plattform (søkeklent), dekket innenfor tollmyndighetenes budsjett-rammer.

Arbeidet med tilpasning av eksisterende tjeneste for søk i SIS til tollmyndighetenes behov er estimert til mellom 800 og 1000 timer. Arbeidet vil i hovedsak bli gjennomført av eksterne ressurser og kostnaden er foreløpig beregnet til mellom 1 000 000 og 1 400 000 kr inkl. mva. Kostnader som påløper i forbindelse med tilrettelegging av søketilgangen hos tollmyndighetene vil bli nærmere vurdert når de tekniske detaljene er klarlagt. Det antas imidlertid at utgiftene vil være begrensede.

Personer som bemyndiges til å søke i SIS må gjennomgå opplæring i henhold til retningslinjer for kvalifikasjon utarbeidet av Kripos, og det må utarbeides rutiner for utveksling av informasjon mellom Kripos og tollmyndighetene ved treff på meldinger i SIS. Forslaget er i samsvar med Toll- og avgiftsdirektoratets utredning basert på at tollmyndighetenes søketilgang legges til Toll- og avgiftsdirektoratets kommunikasjons-senter, som

opereres av fem personer med sikkerhetsklarering hemmelig eller over. De økonomiske og administrative konsekvensene knyttet til gjennomføring av søketilgangen, herunder oppfyllelse av SIS-forskriftens krav til opplæring, internkontroll og informasjonssikkerhet, anses begrensede.

Effektivering av online SIS-søk for tollmyndighetene forutsetter ferdigstilling av politiets pågående arbeid med etablering av ny løsning for sikker kommunikasjon med andre aktører. Den nye kommunikasjonsplattformen kan tidligst bli operativ høsten 2010.

6 Merknader til de enkelte bestemmelser i lovforslaget

Til § 12

Endringen i § 12 første ledd bokstav a gir tollmyndighetene samme tilgang (rett til direkte søk) til SIS som politiet under utøvelse av grensekontroll og annen kontroll. Endringen innebærer ingen fullmaktsoverføring fra politiet til tollmyndighetene og forutsetter at tollmyndighetenes kontrollvirksomhet utføres i henhold til gjeldende regulering av etatens ansvar og oppgaver.

Endringen gir tollmyndighetene lesetilgang, og innebærer ingen endringer i gjeldende rett om registrering av opplysninger.

Justis- og politidepartementet

tilrår:

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

Vi HARALD, Norges Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endring i lov 16. juli 1999 nr. 66 om Schengen informasjonssystem (SIS) i samsvar med et vedlagt forslag.

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

I

§ 12 første ledd bokstav a skal lyde:

- a) politi- og tollmyndighet når *de* utøver grensekontroll og annen kontroll

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.
