



# POLITIET

## Politidirektoratet

Postboks 2090 Vika

0125 Oslo

Kripos

Deres referanse:

Vår referanse:

Dato:

21/38684 - 22

03.05.2021

## Hørings svar - 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 forslagets §§ 2 og 4

I forslagets § 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 inngrepsterskler.

### **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 uklart 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 gjør 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