

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Deres referanse:

Vår referanse:
23/122386 - 15

Sted, dato:
Oslo, 05.09.2023

Politidirektoratets hørings svar - Høring om endringer i visuminformasjonssystemet (VIS) og tilkobling av VIS til andre europeiske informasjonssystemer

Innledning

Politidirektoratet viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 7. juni 2023. Høringsfristen er 1. september 2023. Vi beklager oversittelsen av høringsfristen.

Departementet foreslår endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften for å gjennomføre forordning (EU) 2021/1133 og forordning (EU) 2021/1134 om endringer hovedsakelig i visuminformasjonssystemet (VIS) mv. i norsk rett. Forslaget innebærer at formålet med VIS utvides til også å omfatte opplysninger om visum for langtidsopphold og oppholdstillatelser utstedt av medlemsstatene i Schengenområdet. Forslaget medfører videre at VIS teknisk og formålmessig tilpasses til å bli et av EUs interoperable informasjonssystemer. Forslaget innebærer derfor også konsekvensendringer i grenseloven og SIS-loven.

Forslaget har sammenheng med to forordninger om interoperabilitet, (EU) 2019/817 og (EU) 2019/818, og departementets arbeid med ny lov og forskrift om interoperabilitet mellom felleseuropeiske informasjonssystemer for grensepassering, utlendingsforvaltning og politisamarbeid. Vi har merket oss at forslaget etter planen vil komme på høring senere i 2023.

Politidirektoratet har forelagt høringen for Kripos, Politiets utlendingsenhet (PU), Politihøgskolen (PHS) og samtlige politidistrikt.

Politidirektoratet har mottatt uttalelser fra Kripos, PU, PHS, Møre og Romsdal politidistrikt, Nordland politidistrikt, Oslo politidistrikt og Øst politidistrikt. Mottatte svar følger vedlagt dette hørings svaret.

Politidirektoratet er positiv til at VIS-forordningen gjennomføres i norsk rett, idet gjeldende VIS-forordning, (EF) 767/2009, med senere endringer kun er delvis iverksatt i utlendingsloven. En utvidelse av formålet med VIS til å omfatte europeiske oppholdstillatelser og visum for langtidsopphold vil, som påpekt av PHS, styrke politiets kontroll- og sanksjonsmuligheter ovenfor personer som reiser inn og oppholder seg i Norge og på Schengen-territoriet. Opplysningene som tilgjengeliggjøres vil også

tilrettelegge for økt digitalisering av grensekontrollen og kunne lede til raskere verifisering av identitet for flere kategorier reisende. Reduksjon av aldersgrensen for opptak av biometriske opplysninger fra 12 år til seks år vil føre til flere kontrollsituasjoner hvor barn skal kontrolleres ved bruk av slike data. Denne utviklingen følger også av interoperabilitetsforordningene. Som påpekt av PHS, vil dette stille større krav til særskilt opplæring i kontroll av barn gjennom foto og fingeravtrykk, både ved manuell ansiktssammenligning ved bruk av biometriske IT-løsninger for sammenligning av foto og/eller fingeravtrykk, hvor hensynet til barnets beste skal ivaretas gjennom hele kontrollsituasjonen, også i en eventuell etterfølgende kontroll og saksbehandling.

Det fremgår av høringsnotatet punkt 3.1 at en av hovedendringene med VIS-endringsforordninger er at risikoindikatorer utformet av ETIAS-enheten "*skal veilede behandlingen av visumsøknader, og anvendes som algoritmer ut fra statistiske data generert av VIS, for å identifisere risikoer for sikkerhet, ulovlig innvandring og epidemier*".

Etableringen av en algoritme som muliggjør profilering, jf. personvernforordningen artikkel 4 nr. 4, basert på kriteriene i artikkel 9j, kan medføre risiko for diskriminering. Politidirektoratet er derfor, i likhet med PHS, positive til at de skal opprettes et eget styre (VIS screening board) for å evaluere risikoindikatorene. PHS uttaler i forlengelse av dette at å opprette en uavhengig nasjonal kontrollmekanisme med et særskilt ansvar for VIS og ETIAS, er et tiltak som bør vurderes for å sikre ivaretagelsen av grunnleggende rettigheter for personer som får sine opplysninger behandlet manuelt eller automatisert i disse EU-systemene. Vi ber departementet vurdere dette.

Generelle merknader til gjennomføringen av forordningene i norsk rett
Nåværende VIS-forordning (767/2008) er gjennomført i norsk rett gjennom utlendingsloven (utl.) §§ 102-102f, som beskriver formål, hvilke opplysninger som kan registreres, tilgang for primærformål og sekundærformål, behandlingsansvar m.v.

Departementet foreslår at VIS-forordningen, med de endringer som følger av VIS-endringsforordningen, gjennomføres i norsk rett ved inkorporasjon, dvs. at den gjøres gjeldende som norsk lov uten omskrivninger.

Politidirektoratet har, i likhet med underliggende enheter som uttaler seg om dette, forståelse for departementets valg av implementeringsform. Samtidig ser vi behovet for flere og mer utførlige lovgivningstiltak i nasjonal rett for å sikre gjennomføringen av bestemmelsene, samt for en nærmere omtale av de enkelte bestemmelsene i forarbeidene. Vi viser til at EU/Schengen-rettsakters struktur, språkform og tekniske detaljniva fra norsk lovgivningsteknikk, noe som gjør innholdet i rettsaktene vanskelig tilgjengelig både for de som skal anvende forordningene og de som søker informasjon om innholdet i dem.

Politidirektoratet mener at behovet for klare lovbestemmelser særlig gjør seg gjeldende for konvensjonsbestemmelser som definerer og legger kompetanse til ulike myndigheter i medlemsstatene, og som derfor må tilpasses de ulike medlemslandenes organisering. Videre gjelder dette bestemmelser om rettigheter og plikter for de registrerte. I tillegg mener vi, i likhet med Kripos, at det er hensiktsmessig med presiseringer i lovverket når det gjelder VIS-myndighetenes bruk av opplysninger fra politiets registre og tilgang til opplysninger i VIS for rettshåndhevende myndigheter, jf. nedenfor under punkt 9.

Både hensynet til de som berøres av regelverket og de som skal anvende det tilsier at det er viktig med klare og tilgjengelige regler. Videre er det snakk om behandling av en stor mengde personopplysninger, herunder biometriske opplysninger, med tilgang for

flere offentlige myndigheter for ulike formål som krever tydelighet og høy grad av brukervennlighet. Politidirektoratet er i tvil om departementets foreslåtte regelverksendringer i tilstrekkelig grad ivaretar disse hensynene.

PU uttaler i samme retning at den foreslåtte implementeringen vil

"[...] innebære at et i langt mindre grad enn i dag vil gis en beskrivelse av innholdet i VIS-regelverket i utlendingsloven og utlendingsforskriften. Brukerne må dermed forholde seg til flere rettskilder for å avklare sine plikter og rettigheter etter utlendingsregelverket. Dette er kompliserende, og gjør reglene lite tilgjengelige for brukerne. Dette gjelder særlig når VIS-regelverket frem til det foreligger en konsolidert forordning vil bestå av to forordninger som må anvendes parallelt."

PHS uttaler om tilgjengeligheten til regelverket og valg av implementeringsform blant annet at:

"Politi­høgskolen er enig i at transformasjon av forordninger kan være problematisk, spesielt når det gjelder oversettelser fra engelsk til norsk. Samtidig ser vi konturene av en situasjon hvor myndigheter og publikum til dels mangler kompetanse i å kunne orientere seg og finne frem til gjeldende rettsregler og forstå disse. Denne tilstanden er beskrevet i NOU 2020: 9 "*Blindsonen*". Norges tilknytning til EU gjennom enkeltstående avtaler i kombinasjon med mangel på tilstrekkelig offisielle oversettelser til norsk av gjeldende rett kompliserer situasjonen ytterligere."

Politidirektoratet ber i lys av ovennevnte departementet vurdere om VIS-forordningen kan inkorporeres i en egen lov på tilsvarende måte som for SIS-forordningene, og med hjemmel for å gi ytterligere bestemmelser i forskrift. Vi viser til at det med de nye forordningene er flere likhetspunkter mellom SIS og VIS, herunder tilgang til opplysninger for flere offentlige myndigheter til ulike formål og flere behandlingsansvarlige. VIS regulerer således ikke bare tilgang for ulike utlendingsmyndigheter, men også tilgangen til opplysninger i VIS for politiet som rettshåndhevende myndigheter – hvor den videre behandlingen følger politiregisterlovgivningen. Som det fremgår av høringsnotatet, vil tilgang til VIS nå i langt større grad enn tidligere styres av formål innen politi- og grensekontrollen. Nytt med VIS er at systemet skal støtte SIS hva gjelder tredjelandsborgere som er registrert i SIS for pågrep og utlevering, savnede og sårbare personer, personer som ettersøkes for å yte bistand i forbindelse med rettsforfølging og personer som er gjenstand for diskret kontroll, undersøkelseskontroll eller målrettet kontroll. En regulering i en egen VIS-lov tilsvarende reguleringen i SIS-loven, eventuelt i et eget kapittel i utlendingsloven, vil bidra til økt tilgjengelighet både for rettsanvendere og andre som søker kunnskap om bestemmelsene, og dermed bidra til bedre å sikre gjennomføringen i nasjonal rett.

Nedenfor følger Politidirektoratets merknader til aktuelle punkter i høringsnotatet. Fremstillingen følger høringsnotatets systematikk.

Til punkt 3.2 Valg av utpekt myndighet (VIS designated authority)

Det fremgår av høringsnotatet at VIS utpekt myndighet vil behandle treff etter søk i registre som hører under politiet og som i dag håndteres av Kripos, så som SIS, ECRIS-TCN, Europol og Interpol. Politidirektoratet slutter seg, i likhet med PU og Oslo politidistrikt, til departementets vurdering av at de oppgavene som den utpekte VIS-myndigheten skal utføre vil være av politimessig karakter, og at denne rollen derfor legges til politiet, jf. forslag til utlendingsforskriften (utf.) § 18-7 tredje ledd.

Til punkt 4 Forholdet til interoperabilitetsforordningen og øvrige rettsakter som omhandler EUs informasjonssystemer

Gjennom EUs interoperabilitetsforordninger, (EU) 2019/817 og (EU) 2019/818, vil europeiske informasjonssystemer for migrasjon, grenser og sikkerhet - VIS, EES og ETIAS - sammen med SIS og Eurodac til sammen utgjøre grunnlaget for hvilke opplysninger ulike myndigheter skal ha tilgang til for ulike formål. Dette skjer blant annet gjennom en felles søkeportal (ESP), delt biometribase, felles identitetsregister (CIR) og en mekanisme som skal kunne identifisere personer med flere identiteter. Det opprettes her funksjoner for søk, treff og sammenligning av opplysninger på tvers av systemene for grense, visum, asyl, migrasjon og politisamarbeid. Det er tilgangsrettighetene for de underordnede systemene som avgjør tilgangsrettighetene etter IO-forordningene.

Siden IO-forordningene vil komme på høring på et senere tidspunkt, er det begrenset hva Politidirektoratet vil kunne uttale oss om i denne runden. Ut fra sammenhengen mellom rettsaktene anser vi dette som uheldig.

Til punkt 5 Valg av implementeringsform

Departementet foreslår at VIS-forordningen med endringsforordning gjennomføres i norsk rett ved en henvisningsbestemmelse i utlendingsloven § 102. Departementet anfører i høringsnotatet at siden forordningen detaljert angir oppgaver og tilganger hos myndighetene, og det allerede foreligger relevant hjemmelsgrunnlag i loven for innhenting av opplysninger m.v., anses det hensiktsmessig å transformere minst mulig av forordningsteksten til norsk lov, idet slik dobbeltregulering kan skape rom for misforståelser om hva som gjelder. Departementet fremhever videre at det gis noen bestemmelser i lov og forskrift der det er aktuelt for å tydeliggjøre hovedtrekkene i regelverket og knytte det til norsk organisering.

Politidirektoratet ser utfordringen ved at forordningene gjennomføres ved henvisning uten at bestemmelsene i forordningen innarbeides i større grad enn det som foreligger i forslaget. Dette gjør, som påpekt innledningsvis, at regelverket blir vanskelig tilgjengelig både for søkere og registrerte som ønsker å orientere seg om sine rettigheter og plikter, og brukere av regelverket, herunder for de ulike delene av politiet som gis oppgaver knyttet til VIS-forordningen. For øvrig viser til den utførlige uttalelsen fra PHS på dette punktet.

Innarbeidelsen i utlendingslov med tilhørende forskriftsbestemmelser er svært knapp. Politidirektoratet mener at det er hensiktsmessig å fastsette hvilke myndigheter som har hvilke oppgaver etter nasjonal rett, herunder å klargjøre behandlingsansvaret. Videre ser vi behovet for at det i det videre lovarbeidet gis mer veiledning om forståelsen av ulike bestemmelser i regelverket, jf. også nedenfor til punkt 6 og 9. En ytterligere avklaring av rettstilstanden vil også gjøre det enklere å utarbeide instruksjer og retningslinjer for systemet.

Visumforordningen (EF) 810/2009

Etter forslaget skal VIS-forordningen inkorporeres på lovsnivå, mens visumforordningen, (EF) 810/2009, som inneholder visumregelverk knyttet til saksbehandling av visumsøknader, gis forskrifts rang. Dette innebærer at det kan oppstå en trinnhøydeproblematikk ved eventuell motstrid mellom visumforordningen og utlendingsloven. For å unngå dette bør også visumforordningen implementeres i lov når det nå skal gjøres endringer. Vi viser til at det også er den trinnhøyden man har valgt ved implementeringen av andre tilsvarende rettsaker fra EU.

Til punkt 6 Gjennomgang av kapitler og artikler i forordningen med vesentlige endringer

Departementet gir i høringsnotatet en gjennomgang av vesentlige bestemmelser som berøres av VIS-endringsforordning.

Politidirektoratet mener at det er uheldig at departementet i høringsnotatet ikke gir en mer utførlig gjennomgang av de materielle bestemmelsene i forordningen, men i stor grad nøyer seg med å gi en beskrivelse av hva de ulike artiklene i forordningen omhandler. Det gis i høringsnotatet heller ingen vurdering av hvilke regelverksendringer som kreves for å sikre gjennomføringen av de ulike bestemmelsene i nasjonal rett ut over de generelle betraktningene i høringsnotatet punkt 5. Denne tilnærmingen gjør det vanskelig å få oversikt over behovet for endringer i nasjonal rett og medfører at høringsnotatet som forarbeider gir liten veiledning i anvendelsen av regelverket.

Til punkt 6.4 Nytt kapittel IIIb – Prosedyrer og vilkår for rettshåndhevelse

Med nytt kapittel IIIb flyttes bestemmelsene om rettshåndhevende myndigheters tilgang til VIS fra rådsbeslutning (EU) 2008/633 inn i selve VIS-forordningen, og rådsbeslutning (EU) 2008/633, oppheves.

Politiregisterforskriften kapittel 73 om Den europeiske unions råds rammebeslutning av 23. juni 2008 (beslutning 2008/633/JIS) om tilgang til søk i VIS for de myndigheter medlemslandene har utpekt og for Europol med sikte på å forebygge, avdekke og etterforske terrorhandlinger og andre alvorlige straffbare handlinger gir generelle bestemmelser for søk i VIS, samt bestemmelser om utlevering av personopplysninger fra norsk politimyndighet, og behandling av opplysninger som er mottatt fra et medlemsland. Rammebeslutningen det vises til vil oppheves ved endringsforordning EU 2021/1134.

Departementet har i høring av 6. mai 2022 vurdert at kapittel 73 ikke skal oppdateres som følge av den nye forordningen, men oppheves, og viser til at Norge uansett vil være bundet av rettsaktene om VIS, og kapitlet har derfor ingen selvstendig betydning. Politidirektoratet viser til vårt hørings svar av 8. juli 2022 om nytt kapittel i grenseforskriften om grense- og territorialkontrollregisteret og flytting fra politiregisterforskriften og opphevelse av politiregisterforskriften kapittel 73.

Til punkt 7 Nærmere om forslaget til endringer i utlendingsloven og -forskriften

Departementet foreslår en ny § 102 i utlendingsloven, som erstatter dagens bestemmelser i lovens §§ 102 til 102f, samt at noe tekst flyttes over til forskrift.

Det heter i høringsnotatet (side 17) at det for å unngå uklarheter i regelverket og avvik mellom inkorporering i norsk rett og de relevante forordningene, men samtidig foreta nødvendige nasjonale avklaringer, foreslås en begrenset lov- og forskriftsregulering som må tolkes i samsvar med VIS-forordningen.

Vi viser her til våre merknader innledningsvis samt til høringsnotatet punkt 9.

Til punkt 8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Behandling av biometriske opplysninger

Innføringen av interoperabilitet innebærer at det gjøres automatiske søk på tvers av EUs informasjonssystemer, herunder i VIS. Dette innebærer blant annet at det vil forekomme tilfeller hvor det oppstår behov for verifisering av biometri knyttet til person eller dokument i forbindelse med en visumsøknad. Kripos ved Seksjon for biometri og ansiktssammenligning utfører i dag oppgaver knyttet til sammenligning av biometri for å

verifisere identitet. Kripos antar at det vil oppstå behov for å verifisere biometri (3. linjefunksjon for UDI, evt. 2. linjefunksjon for VIS-myndigheten). Dette vil kreve tekniske tilpasninger i ABIS, og vil også antakelig utløse et ressursbehov ved Kripos knyttet til manuell verifisering av biometri, avhengig av saksomfang og krav til saksbehandlingstid.

Opplæringsbehov

PHS påpeker at nye systemer og arbeidsmetoder stiller krav til opplæring og utdanning og at forslaget vil ha økonomiske konsekvenser i form av endringsbehov i både grunn- og videreutdanningstilbudet, både som en investeringskostnad når nye tilbud skal utvikles og som varige kostnader ved forvaltning av tilbudene. Nye og endrede oppgaver for politiet vil også utfordre høyskolens tilbud på nærliggende og overordnet tematikk, som EU/EØS-rett, grunnleggende menneskerettigheter og personvern. Også på disse områdene vil det være behov for å utvikle nye tilbud.

Politidirektoratet støtter uttalelsene fra PHS og Kripos og ber om at økonomiske og administrative konsekvenser utredes og spilles inn som konsekvenser i den ordinære statsbudsjettprosessen.

Til punkt 9 Forslag til lov- og forskriftsendringer

I punkt 9.2 (side 22) heter det i overskriften: "*Ny §§ 18-7 til 18-9 med tilhørende underoverskrift skal lyde: [...]*". Teksten nedenfor inneholder imidlertid kun §§ 18-7 og 18-8. Vi antar etter dette at dette skyldes en feil og at "18-9" skal være "18-8".

Til § 18-7 Behandling av opplysninger i VIS

Politidirektoratet legger til grunn at forslaget til ny utf. § 18-7 om behandling av opplysninger i VIS bør ses i sammenheng med blant annet med gjeldende utl. § 83a (behandling av personopplysninger) og utf. § 17-7b (behandlingsansvar for egne formål). Forholdet mellom § 18-7 og disse bestemmelsene bør omtales og avklares i det videre lovarbeidet.

Til første ledd

I utkastets § 18-7 første ledd heter det at Utlendingsdirektoratet (UDI) er ansvarlig for "*det norske brukergrensesnittet for VIS, jf. VIS-forordningen artikkel 28*". Dette er en endring i forhold til gjeldende rett hvor det fremgår av utlendingsloven § 102 d at UDI er behandlingsansvarlig for NORVIS. Etter vår oppfatning bør det presiseres enten i forskriftsteksten eller i forarbeidene hva dette grensesnittansvaret nærmere innebærer. Vi viser her til reguleringen i a-kriminformasjonforskriften, hvor det i § 8 om behandlingsansvar for felles IKT-system heter at "*Skattedirektoratet har ansvaret for ivaretagelsen av fellestjenester knyttet til det felles IKT-systemet. Med fellestjenester menes administrative aktiviteter innen drift, forvaltning, vedlikehold, sikring og utvikling av IKT-systemet, herunder lagring av opplysninger, forvaltning av elektronisk tilgang, sikring av opplysninger og oppdateringer.*"

Til annet ledd

I utkastets § 18-7 annet ledd heter det at "*Myndigheter med ansvar for behandling av søknader om visum, D-visum og oppholdstillatelse*" er behandlingsansvarlige for behandling av opplysninger til egne formål og er ansvarlig for å følge opp treff etter registrering av søknad. Det er ikke beskrevet i forskriftsutkastet eller i høringsnotatet hvilke kompetente myndigheter det her er snakk om. Slik bestemmelsen nå er utformet tilfører den således lite ut over det som allerede fremkommer av rettsakten. Politidirektoratet mener at det bør angis i bestemmelsen hvilke offentlige myndigheter som er behandlingsansvarlige, tilsvarende reguleringen i utl. § 17-7b og SIS-lov og -forskrift. (Hvilke utlendingsmyndigheter som er behandlingsansvarlige for hvilke formål etter SIS-forskriften § 1 identifiseres i høringsnotatet.) Vi viser til at behandlingsansvarlig

er pliktsubjektet etter personvernforordningen og personopplysningsloven og at det derfor er viktig å avklare hvem dette er. Vi viser her også til Personvernkommissjonen i *NOU 2022: 11 Ditt personvern – vårt felles ansvar* anbefaler at den nasjonale adgangen til å skape klarhet i hvem som er ansvarlig for etterlevelse av personvernregelverket, må brukes aktivt, og at det i tilfeller hvor det kan være tvil om hvem som er behandlingsansvarlig bør fastsettes bestemmelser om dette i lov eller forskrift, slik personvernforordningen åpner for.

Politidirektoratet mener at det bør beskrives i det videre lovarbeidet hvilke myndigheter som skal utføre hvilke oppgaver og dermed omfattes av de ulike kategoriene myndigheter. Departementet skriver i høringsnotatet side 9 kort at visummyndigheter er som før. Definisjonen av visummyndigheter i forordning (EU) 2021/1134 art. 4 (3) lyder:

«visummyndigheter» de myndighetene i hver medlemsstat som har ansvar for å behandle og treffe beslutninger om visumsøknader eller for å treffe beslutninger om hvorvidt visum skal annulleres, inndras eller forlenges, herunder de sentrale visummyndighetene og myndighetene som har ansvar for å utstede visum ved grensen.

Med unntak av der politiet er saksforberedende instans ved utstedelse av nødvisum (visum på grensen), så har UDI, utenriksstasjonene, Sysselmasteren på Svalbard, og politiet i enkelte saker om forlengelse/ny innreise, vedtaksmyndighet og faller således innenfor det å "behandle og treffe beslutninger" om visumsøknader. I Norge har man valgt en løsning hvor politiet på grensen forbereder saken om nødvisum, mens UDI fatter vedtaket <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2010-166/>. I de fleste andre land er det grensemyndighetene som fatter vedtak i disse sakene. Det er således et spørsmål om politiet som saksforberedende instans faller innenfor definisjonen eller ikke. Dette bør avklares i det videre lovarbeidet.

Vi foreslår at formuleringen "*lesetilgang*" i forskriftsteksten erstattes med "*tilgang (adgang til direkte søk)*", idet dette er begrepet som er benyttet blant annet i SIS-loven og i politiregisterlovgivningen.

Politidirektoratet savner en redegjørelse for den foreslåtte reguleringen av flere behandlingsansvarlige for egne formål opp mot forståelsen av VIS-forordningen artikkel 29 nr. 4, hvor det fremgår at hver medlemsstat skal utpeke "*den myndigheten som skal anses som behandlingsansvarlig*" etter personvernforordningen artikkel 4 nr. 7 og som skal ha "*det sentrale ansvaret*" for medlemsstatens behandling av opplysninger, og at hver medlemsstat skal underrette Kommisjonen om "*hvilken myndighet*" som er utpekt.

Til tredje ledd

Det fremgår av utkastets § 18-7 tredje ledd at utpekt VIS-myndighet skal verifisere og følge opp treff om etterlysninger, jf. VIS-forordningen artikkel 9d og 9g. Vi ber departementet vurdere om det i bestemmelsen også skal tas inn en henvisning til artikkel 22b nr. 13, som sier at utpekt VIS-myndighet får ansvar for den manuelle verifiseringen av treff i hht artikkel 22b nr. 3 bokstav a) iv-vii, bokstav e), f) og bokstav g) ii) og nr. 16. Her får utpekt VIS-myndighet ansvar også for treff vedrørende D-visum og opphold.

Politidirektoratet antar at utpekt VIS-myndighet vil få et selvstendig behandlingsansvar for personopplysninger som behandles ved verifisering og oppfølging av treff, og ikke er å anse som databehandler for den myndighet som sitter med det opprinnelige behandlingsansvaret. Dette bør presiseres i det videre lovarbeidet.

Til fjerde ledd

Det heter i § 18-7 fjerde ledd at "Myndigheter med ansvar for grensekontroll, utlendingskontroll, identifisering og asylsøknader" har "lesetilgang" til opplysninger i VIS. Det fremgår ikke av forskriftsbestemmelsen eller høringsnotatet hvilke nærmere myndigheter dette er. Vi mener at det på tilsvarende måte som i annet ledd bør fremgå av bestemmelsen hvilke offentlige myndigheter dette er. Videre bør "lesetilgang" erstattes med "tilgang (rett til direkte søk)", som er terminologien blant annet i SIS-loven.

Politidirektoratet reiser spørsmålet om begrepene myndigheter med ansvar for grensekontroll og myndighet med ansvar for utlendingskontroll også skal omfatte offentlige myndigheter som bistår politiet ved utførelsen av disse oppgavene etter grenseloven §§ 6 og 7, eller bestemmelser gitt i medhold av utl. § 22.

PU uttaler at bestemmelsen bør reflektere at styrking av returarbeidet gjøres til et av formålene med VIS, og at det bør tydeliggjøres at PU kan gis lesetilgang til VIS for returformål. PU foreslår derfor at også "retur" nevnes i § 18-7 fjerde ledd.

Vi har merket oss at det i høringsnotatet side 5 fremgår at "Retur er en essensiell komponent av de omfattende tiltakene for å takle irregulær migrasjon, jf. returdirektivet 2008/115, og kopi av pass i VIS vil være nyttig i dette henseende", noe som kan tas til inntekt for PUs syn om adgang til søk i VIS for returformål. Politidirektoratet er imidlertid usikker på om det foreligger en selvstendig søketilgang i VIS for myndigheter med ansvar for retur og ber departementet om å utrede dette nærmere.

Til femte ledd

Retts håndhevende myndigheters tilgang til opplysninger i VIS innebærer at opplysninger i VIS på nærmere bestemte vilkår og etter nærmere bestemte prosedyrer kan behandles for å forebygge, oppklare eller etterforske terrorhandlinger eller andre alvorlige straffbare handlinger. Tilsvarende bestemmelse finnes i EES-forordningen, ETIAS-forordningen og Eurodac-forordningen.

Det fremgår av artikkel 22n at søk i VIS for retts håndhevingsformål skal skje via de sentrale tilgangspunktene omhandlet i artikkel 3. I artikkel 22o angis vilkårene for å gjennomføre søk via CAP (nødvendighets- og forholdsmessighetsvurderingen samt krav til forutgående søk i CIR, jf. IO-forordningen artikkel 22), hvilke opplysninger retts håndhevende myndigheter kan søke i, herunder ansiktsbilde og fingeravtrykk, samt vilkår for søk med fingeravtrykk og ansiktsbilde for barn under 14 år. Artikkel 22p inneholder særskilte bestemmelser for søk i VIS for å identifisere personer under særlige omstendigheter.

Utkastets § 18-7 femte ledd sier at tilgang til opplysninger i VIS for å forebygge, oppklare eller etterforske terrorhandlinger eller andre alvorlige straffbare handlinger, vurderes og gis fra et "utpekt tilgangspunkt i politiet."

Politidirektoratet mener at "utpekt" bør endres til "sentrale" tilgangspunkt i politiet for lettere å skille tilgangspunkt (CAP) fra hhv utpekt VIS-myndighet i politiet og utpekte myndigheter som skal kunne be om opplysninger (retts håndhevende myndigheter). Begrepet (ett eller flere) sentrale tilknytningsspunkt benyttes også i departementets høringsnotat av 3. juli 2020 om gjennomføring av EES og ETIAS og om CAP-funksjonen i Kripos. Vi antar at retts håndhevende myndigheter i Norge vil være politiet og PST, og ber departementet vurdere å presisere dette i bestemmelsen eller forarbeidene.

Den foreslåtte bestemmelsen omhandler kun fremgangsmåten for søk, og ikke de materielle vilkårene for å gjennomføre søket. Vi mener at det er hensiktsmessig å innta i bestemmelsen en henvisning artikkel 22o og 22p og ber departementet vurdere dette.

Det er presisert i VIS-forordningens fortalepunkt 43 at rettshåndhevende myndigheters behandling av opplysninger i VIS for å forebygge, oppklare eller etterforske terrorhandlinger eller andre alvorlige straffbare handlinger er underlagt (EU) 2016/680 (LED-direktivet). Dette direktivet er i norsk rett gjennomført i politiregisterloven. For å tydeliggjøre at tilgang til opplysninger i VIS for å forebygge, avdekke eller etterforske terrorhandlinger og andre alvorlige straffbare handlinger behandles etter bestemmelsene i politiregisterloven, mener Kripos det vil være hensiktsmessig å presisere i utf. § 18-7 femte ledd at behandling av opplysninger i VIS skal følge bestemmelsene i politiregisterloven. Politidirektoratet støtter forslaget om å presisere hvilket personvernregelverk som gjelder for den videre behandlingen.

Til artikkel 9 d

Artikkel 9 d fastslår at det skal opprettes en utpekt VIS-myndighet som skal manuelt verifisere og følge opp treff etter søk i systemer knyttet til politiets oppgaver, slik som etterlysninger av personer med sikte på pågripelse eller overlevering, bistand i rettssak eller diskret- eller målrettet kontroll. På bakgrunn av treff skal den utpekte VIS-myndigheten vurdere om søkeren utgjør en trussel eller risiko mot offentlig orden og indre sikkerhet.

Denne vurderingen innebærer at opplysninger som er innhentet og behandlet for politimesige formål, brukes som grunnlag for en beslutning om hvorvidt visum skal innvilges, som er et forvaltningsmessig vedtak. Kripos påpeker at selv om det tydelig fremgår av VIS-forordningen artikkel 9 d nr. 2 at den utpekte VIS-myndigheten skal ha tilgang til opplysninger i relevante registre, kan det oppstå behov for å utlevere opplysninger fra nasjonale politiregistre i forbindelse med den manuelle verifikasjonen av et treff. Kripos foreslår derfor at man vurderer å innta en slik presisering i utlendingsforskriften, for eksempel i forskriftens § 18-7. Politidirektoratet er enig i at man bør presisere adgangen til å utlevere slike opplysninger fra nasjonale politiregistre, da dette innebærer en utlevering av opplysninger fra politiets registre til forvaltningsmessige formål, jf. også reguleringen i politiregisterloven kapittel 9.

Nytt ledd

Vi foreslår at det inntas et nytt ledd i § 18-7 om at Sirene-kontoret og nasjonal ETIAS-enhet skal følge opp treff, jf. VIS-forordningen artikkel 9e, 9f og 22b. Vi ber departementet vurdere om dette ansvaret bør reflekteres i bestemmelsen.

Til § 18-8 Utlevering, endring og sletting av opplysninger i VIS mv.

Politidirektoratet mener at "utlevering" bør erstattes med "innsyn", "endring" med "retting", som er begrepsbruken som benyttes i det øvrige personvernregelverket.

Artikkel 38 angir at enhver har rett til å få utlevert opplysninger om seg selv som er registrert i VIS for å kunne utøve sin rett til innsyn retting og sletting av personopplysninger i VIS, samt rett til begrensning av behandlingen av sine personopplysninger, jf. henvisningen til personvernforordningen artikkel 15-18. Retten til å protestere på behandlingen etter personvernforordningen artikkel 21 er ikke inkludert i artikkel 38 eller for øvrig i VIS-forordningen. Retten til å protestere utløses ikke dersom behandlingsgrunnlaget følger av personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav c, rettslig forpliktelse, men gjelder hvor behandlingsgrunnlaget er forankret i artikkel 6 nr. 1 bokstav e) eller f). Vi reiser spørsmålet om dette innebærer at det i VIS-forordningen legges til grunn at behandlingsgrunnlaget vil være artikkel 6 nr. 1 for alle medlemsstater.

Vi ønsker at departementet drøfter artikkel 38 nærmere i det videre lovarbeidet. Vi kan legge til at tilsvarende ordlyd er benyttet i IO-forordningene artikkel 48.

Unntak fra innsyn

Artikkel 38 nr. 7 åpner for at det kan gjøres unntak fra retten til innsyn for "opplysninger i de grunngitte uttalelsene som er registrert i VIS i samsvar med artikkel 9e nr. 6, artikkel 9g nr. 6 og artikkel 22b nr. 14 og 16 som følge av søkene i henhold til artikkel 9a og 22b". Medlemsstaten kan treffe beslutning om ikke å gi den berørte personen hel eller delvis informasjon i samsvar med nasjonal lovgivning eller unionsretten, i den utstrekning og så lenge en slik hel eller delvis begrensning utgjør et nødvendig og forholdsmessig tiltak i et demokratisk samfunn, samtidig som det tas behørig hensyn til den berørte personens grunnleggende interesser. I bokstav a) -e) angis hensynene som kan begrunne avslag; unngå å hindre rettslige undersøkelser eller etterforskninger eller fremgangsmåter, unngå å skade forebygging, avdekking, etterforskning eller straffeforfølgning av straffbare forhold eller iverksettelse av strafferettslige reaksjoner, beskytte den offentlige eller nasjonale sikkerheten, eller andres rettigheter og friheter. Denne bestemmelsen er ikke omtalt i høringsnotatet. Politidirektoratet bemerker at anvendelsen av bestemmelsen synes å forutsette nasjonale lovgivningstiltak. Direktoratet ber om at departementet i forbindelse med arbeidet med lovproposisjonen foretar en vurdering av behovet for å gi en særskilt unntaksbestemmelse i § 18-8, herunder forholdet til unntaksbestemmelsen i personopplysningsloven § 16.

Med hilsen

Kristine Langkaas

Seksjonssjef

Gunnvor Hovde

Seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Vedlegg:

Høring - endringer i VIS

Høringsinnspill - endringer i visuminformasjonssystemet - Møre og Romsdal politidistrikt

Høringssvar fra Politihøgskolen - endringer i visuminformasjonssystemet (VIS) og

tilknytning av VIS til andre europeiske informasjonssystemer

Høringsinnspill - endringer i visuminformasjonssystemet - Nordland politidistrikt

Høringsinnspill - endringer i visuminformasjonssystemet - Politiets utlendingsenhet

Høringsinnspill - endringer i visuminformasjonssystemet - Øst politidistrikt

Høringsinnspill - endringer i visuminformasjonssystemet - VIS og tilknytning av VIS til andre europeiske informasjonssystemer



Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 OSLO

Deres referanse:
23/122386-6

Vår referanse:
23/136527 - 2

Sted, dato:
Oslo, 07.07.2023

Høringsvar - endringer i visuminformasjonsystemet (VIS) og tilknytning av VIS til andre europeiske informasjonssystemer

Kripos viser til brev og høringsnotat fra Justis- og beredskapsdepartementet av 7. juni 2023 om høring av endringer i visuminformasjonsystemet (VIS) og tilkobling av VIS til andre europeiske informasjonssystemer. Det vises videre til brev fra Politidirektoratet av 22. juni 2023 hvor frist for eventuelle innspill er satt til 14. august 2023.

Som beskrevet i høringen er VIS-forordningen endret med forordning (EU) 2021/1134, som foreslås gjennomført i norsk rett ved endringer i utlendingsloven § 102, samt å inkorporere VIS-forordningen av 2008 med senere endringer som vedlegg til norsk lov. Departementet anfører det som lite hensiktsmessig med transformering av forordningsteksten som norsk lov, da dette kan skape rom for misforståelser om hva som er gjeldende rett.

Kripos har forståelse for valget av implementeringsform. Vi vil imidlertid peke på noen bestemmelser i forordningen hvor vi mener det er hensiktsmessig med presiseringer i lovverket. Dette gjelder VIS-myndighetenes bruk av opplysninger fra politiets registre (artikkel 9) og tilgang til opplysninger i VIS for rettshåndhevende myndigheter (artikkel 22 l og o og utlendingsforskriften § 18-7).

Til artikkel 9

Artikkel 9 d fastslår at det skal opprettes en VIS-myndighet som skal manuelt verifisere og følge opp treff etter søk i systemer knyttet til politiets oppgaver, slik som etterlysninger av personer med sikte på pågrep eller overlevering, bistand i rettssak eller diskret eller målrettet kontroll. På bakgrunn av treff skal VIS-myndigheten vurdere om søkeren utgjør en trussel eller risiko mot offentlig orden og indre sikkerhet.

Denne vurderingen innebærer at opplysninger som er innhentet og behandles til politimessige formål, brukes som grunnlag for beslutning av om visum skal innvilges, som er et forvaltningsmessig vedtak. Selv om det tydelig fremgår av VIS-forordningen artikkel 9 d nr. 2 at VIS-myndigheten skal ha tilgang til opplysninger i relevante registre,

kan det oppstå behov for å utveksle opplysninger fra nasjonale politiregistre i forbindelse med den manuelle verifikasjonen av et treff. En presisering av adgangen til å utveksle slike opplysninger fra nasjonale politiregistre synes hensiktsmessig da dette innebærer en utlevering av opplysninger fra politiets registre til forvaltningsmessige formål. Vi foreslår derfor at man vurderer å innta en slik presisering i utlendingsforskriften, for eksempel i forskriftens § 18-7.

Til artikkel 22 l og o og utkast til endringer i utlendingsforskriften § 18-7

Rettsåndhevende myndigheters tilgang til opplysninger i VIS innebærer at opplysninger i VIS kan behandles for å forebygge, oppklare eller etterforske terrorhandlinger eller andre alvorlige straffbare handlinger. Tilsvarende bestemmelse finnes i EES-forordningen, ETIAS-forordningen og Eurodac-forordningen.

Det er presisert i VIS-forordningens fortalepunkt 43 at rettsåndhevende myndigheters behandling av opplysninger i VIS for å forebygge, oppklare eller etterforske terrorhandlinger eller andre alvorlige straffbare handlinger er underlagt europaparlamentets- og rådsdirektiv 2016/680 (LED-direktivet). Dette direktivet er i norsk rett gjennomført i politiregisterloven.

For å tydeliggjøre at tilgang til opplysninger i VIS for å forebygge, avdekke eller etterforske terrorhandlinger og andre alvorlige straffbare handlinger behandles etter bestemmelsene i politiregisterloven mener Kripos det vil være hensiktsmessig å presisere i utlendingsforskriften § 18-7 femte ledd at behandling av opplysninger i VIS skal følge bestemmelsene i politiregisterloven.

Behandling av biometriske opplysninger

Innføringen av interoperabilitet innebærer at det gjøres automatiske søk på tvers av EU's informasjonssystemer, herunder i VIS. Dette innebærer blant annet at det vil forekomme tilfeller hvor det oppstår behov for verifisering av biometri knyttet til person eller dokument i forbindelse med visumsøknad.

Kripos utfører i dag oppgaver knyttet til sammenligning av biometri for å verifisere identitet. Dette gjøres ved seksjon for biometri og ansiktssammenligning. Det antas at det vil oppstå behov for å verifisere biometri (3. linje-funksjon for UDI, ev. 2. linjefunksjon for VIS-myndigheten). Dette vil kreve tekniske tilpasninger i ABIS, og vil også antakelig utløse et ressursbehov ved Kripos knyttet til manuell verifisering av biometri, alt avhengig av saksomfang og krav til saksbehandlingstid.

Disse forhold er nærmere beskrevet i Kripos sitt innspill¹ til konsekvenser av Schengensystemene Interoperabilitet, VIS og Eurodac, særskilt i punkt 2.3.2. Disse innspillene står ved lag og har relevans også for denne høringen.

Med hilsen

Kristin Ottesen Kvigne

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

¹ Innspill fra Kripos om konsekvenser ved innføring av Schengensystemene Interoperabilitet, VIS Recast og EURODAC Recast (POD saksnummer 20/135881).

Saksbehandler:
Eyvind Aavatsmark Berg
seniorrådgiver



Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 OSLO

Deres referanse:
23/122386-6

Vår referanse:
23/137155 - 2

Sted, dato:
Ålesund, 14.08.2023

Høring - endringer i visuminformasjonsystemet (VIS) og tilknytning av VIS til andre europeiske informasjonssystemer

Distriktet har gjennomgått høringsnotatet og støtter forslaget som foreligger. Ingen andre kommentarer til denne høringen utover dette.

Med hilsen

Frank Knudtzon
Politioverbetjent

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.



Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 OSLO

Deres referanse:
23/122386 - 6

Vår referanse:
23/136699 - 2

Sted, dato:
Bodø, 13.08.2023

Høring - endringer i visuminformasjonsystemet (VIS) og tilknytning av VIS til andre europeiske informasjonssystemer

Nordland Politidistrikt har ingen motforestillinger mot innføring av endringer i VIS.

Med hilsen

Lisbeth Mastermo
Seksjonsleder

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Kopi:
Hilde Kristin Pettersen



POLITIET

Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 Oslo

OSLO POLITIDISTRIKT

Deres referanse:
23/122386 -6

Vår referanse:

Sted, Dato
Oslo, 21.08.2023

HØRING OM ENDRINGER I VISUMINFORMASJONSSYSTEMET (VIS) OG TILKNYTNING AV VIS TIL ANDRE EUROPEISKE INFORMASJONSSYSTEMER

Det vises til Politidirektoratets brev av 22. juni 2023 hvor det bes om innspill til Justis- og beredskapsdepartementets høring om forslag til endringer for å gjennomføre forordning (EU) 2021/1133 og forordning (EU) 2021/1134 om endringer i VIS mv. i norsk rett. Frist for innspill til Politidirektoratet var satt til 14. august 2023, men ettersom høringen ved inkurie ble oppdaget først 15. august 2023 er fristen for Oslo politidistrikt (OPD) satt til 21. august 2023.

Innspillet er besvart av Felles enhet for utlending og forvaltning/ FUF ved OPD.

Av tidsmessige hensyn har vi i hovedsak forholdt oss til det som fremgår av høringsbrevet, og høringen besvares derfor utfra det som er presisert som endringer. OPD har ingen motforestillinger til gjennomføringene av forordningene i norsk rett, og ser nødvendigheten av utvidelse av formålet med VIS. Mobiliteten innad i Schengen tydeliggjør en harmonisering av regelverk og behovet for informasjonsflyt mellom landene. Vi støtter forslaget om at pass skal scannes i VIS-databasen, og at nedre aldersgrense senkes for avleggelse av fingeravtrykk og foto. Det forutsettes at GDPR-regelverket som omslutter opplysningene setter de nødvendige begrensninger knyttet til informasjonsbruk- og føring.

Vi er videre enige i at det er mest hensiktsmessig at politiet utpekes til VIS-myndighet.

Oslo politidistrikt

Med hilsen

Jan Eirik Thomassen
Enhetsleder/ politiinspektør

*Saksbehandler
Henrikke E. Vestgren
Politiadvokat*

OSLO POLITIDISTRIKT

Post: Postboks 2093 Vika, 0125 Oslo
E-post: post.oslo@politiet.no

Tlf.: 22669050

Org. nr.: 961398142
www.politi.no

Dokumentet er godkjent med elektronisk signatur.
Du kan på forespørsel få en underskrevet versjon av dette dokumentet.



POLITIHØGSKOLEN

Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 OSLO

NORWEGIAN POLICE UNIVERSITY COLLEGE

Deres referanse:
23/122386 - 6

Vår referanse:
23/01432-2

Dato:
14.08.2023

HØRINGSSVAR FRA POLITIHØGSKOLEN - ENDRINGER I VISUMINFORMASJONSSYSTEMET (VIS) OG TILKNYTNING AV VIS TIL ANDRE EUROPEISKE INFORMASJONSSYSTEMER

Politihøgskolen stiller seg i hovedsak positive til endringene som er foreslått på bakgrunn de nye og endrede reglene knyttet til VIS. Innlemming av europeiske oppholdstillatelser og visum for langtidsopphold vil styrke politiets kontrollmuligheter ovenfor personer som reiser inn, og oppholder seg, i Norge og på Schengen-territoret. Opplysningene det gis tilgang til, vil også tilrettelegge for økt digitalisering av grensekontrollen og kunne lede til raskere verifisering av identitet for flere kategorier av reisende.

Oppsummering

De siste årenes utvikling av Schengen-regelverket har tilrettelagt for både styrket kontroll på grensene og på territoriet, men også tilrettelagt for grensepasseringer for bona-fide reisende. Utvidelsen av VIS vil både styrke politiets kontroll- og sanksjonsmuligheter overfor personer som oppholder seg i, og reiser inn eller ut av, Schengen. Samtidig vil endringene legge til rette for en forenklet og digitalisert grensepassering for flere kategorier av reisende.

Utviklingen av nye IT-løsninger, ny arbeidsmetodikk og et stadig mer komplekst regelverk utfordrer samtidig aktørene som skal registrere og behandle data. Kompetansekravene til både generalister og spesialister er stadig økende. Den omfattende økningen i tilgang til europeiske data gir stadig flere kontrollsituasjoner i Norge som krever inngrep fra myndighetene. Politihøgskolen understreker nødvendigheten av å nøye vurdere innføringskostnader og varige kostnader ikke bare for IT-utvikling og forvaltning, men også for utvikling og leveranse av nødvendig jobbkompetanse både hos spesialister og generalister.

POLITIHØGSKOLEN
Pb. 2109 Vika, 0125 Oslo
Slemdalsveien 5
Tlf: 23 19 99 00
Org. nr: 974 761 017
www.politihogskolen.no
postmottak@phs.no

Politihøgskolen Campus Bodø
Pb. 1407, 8002 Bodø
Universitetsalléen 1
Tlf: 23 19 99 00

Politihøgskolen Campus Stavern
Pb. 204, 3291 Stavern
Fredriksvern Verft
Helgeroveien 9
Tlf: 23 19 99 00

Politihøgskolen Campus Kongsvinger
Pb. 100, 2201 Kongsvinger
Motjernsvegen 21
Tlf: 23 19 99 00

Til slutt peker høgskolen på en utfordrende rettstilstand, hvor mangel på kunnskap og kompetanse om gjeldende rett hos myndigheter og publikum i kombinasjon med valgt implementeringsform og manglende offisielle oversettelser fra engelsk til norsk, forverrer situasjonen.

1.1. Tilgjengeligheten til regelverket og valg av implementeringsform

Justis- og beredskapsdepartementet anbefaler implementering gjennom inkorporasjon. Begrunnelsen i høringsnotatet for valg av implementeringsform er at forordningen er detaljert, at det allerede foreligger hjemmelsgrunnlag i loven for innhenting av opplysninger og at andre sammenlignbare forordninger i stor grad implementeres ved inkorporasjon. I tillegg pekes det på en fare for dobbeltregulering.

Politi- og høgskolen er enig i at transformasjon av forordninger kan være problematisk, spesielt når det gjelder oversettelser fra engelsk til norsk. Samtidig ser vi konturene av en situasjon hvor myndigheter og publikum til dels mangler kompetanse i å kunne orientere seg og finne frem til gjeldende rettsregler og forstå disse. Denne tilstanden er også beskrevet i NOU 2020:9 «Blindsonen». Norges tilknytning til EU gjennom mange enkeltstående avtaler i kombinasjon med mangel på tilstrekkelig offisielle oversettelser til norsk av gjeldende rett kompliserer situasjonen ytterligere.

Valg av implementeringsform og mangel på offisielle oversettelser er også påpekt i tidsskriftet Lov og rett: «Det er klart utilfredsstillende at bindende rettsregler ikke foreligger i offisielle oversettelser til norsk. Men den gjennomføringsteknikken som er valgt, er også utilfredsstillende. Resultatet er at det er vanskelig å få oversikt over gjeldende rettsregler. Lovdatas database med vedtatte EØS-rettsakter er bare tilgjengelig for abonnenter. Mange jurister har problemer med å skaffe seg oversikt over rettskildet.» Bruzelius (2016)¹

Bruzelius anbefalte videre i samme artikkel at det snarest bør oppnevnes et offentlig utvalg med mandat å fremme forslag om hvordan lovene fremover kan utformes slik at de reflekterer gjeldende norsk rett. Politihøgskolen er av den oppfatning at behovet fortsatt gjør seg gjeldende også innenfor Schengen-relevante rettsakter.

Endelig vises det til de etter Politihøgskolens syn velfunderte vurderinger som er gjort i NOU 2022:15, hva gjelder lovteknisk valg for ny Utleverings- og arrestordreløvs. Her heter det at:

“En rekke aktører med forskjellige roller har befatning med utleverings- og arrestordregelverket; dette gjelder påtalemyndigheten, advokat-/forsvarerstanden, domstolene, departementet og kriminalomsorgen, for å nevne noen [...] Sakene har ofte et hasteelement, og noen av dem kan by på kompliserte vurderinger. Det er videre en utfordring at rettsområdet er fragmentert og preget av internasjonale rettskilder. Disse kan oppleves som vanskelig tilgjengelige. En annen utfordring er koblingen mellom utleverings- og arrestordregelverket og andre tilstøtende rettsområder, som f.eks. reglene om soningsoverføring og utlendingslovgivningen. Fra rettsanvenderens perspektiv synes det derfor å være et stort behov for et klart og tilgjengelig regelverk, slik mandatet forutsetter. Hensynet til informasjon og til lovens brukere har derfor stått sentralt i utvalgets vurderinger.”²

Vurderingene som fremkommer ovenfor, har etter Politihøgskolens syn stor overføringsverdi også til dette fagfeltet.

1.2. Grunnleggende menneskerettigheter og personvern

Reduksjon av aldersgrensen for opptak av biometriske data fra 12 til 6 år vil også føre til at politiet vil få flere kontrollsituasjoner hvor barn skal kontrolleres ved bruk av slike data. Denne utviklingen følger også av interoperabilitetsforordningene. Dette vil igjen stille større krav til særskilt opplæring i kontroll av barn gjennom bruk av foto og fingeravtrykk, både ved manuell

¹ Karin M. Bruzelius, Lov og rett, vol. 55, 2016, s 589-590

² NOU 2022:15, kapittel 6.2 Sentrale hensyn, på side 49

ansiktssammenligning og ved bruk av biometriske IT-løsninger for sammenligning av foto og/eller fingeravtrykk. Barnets beste skal ivaretas gjennom hele kontrollsituasjonen også i eventuell etterfølgende kontroll og saksbehandling. Når de store generalistgruppene i politiet (politipatruljen, etterforskning og påtale) i nær fremtid skal behandle slike data, vil dette kreve ny kompetanse blant annet innen grunnleggende rettigheter (herunder barns rettigheter), personvern og ansiktssammenligning.

Etableringen av en algoritme basert på kriteriene i artikkel 9-J herunder, aldersgruppe, kjønn, nasjonalitet, bostedsland og bosted, medfører høy risiko for diskriminering av store menneskegrupper.³ Politihøgskolen er derfor positive til forslaget om opprettelse av et eget styre for veiledning innen grunnleggende menneskerettigheter. En uavhengig nasjonal kontrollmekanisme med et særskilt ansvar for VIS og ETIAS er et tiltak som bør vurderes etablert for å sikre ivaretagelsen av grunnleggende rettigheter for alle som får sine persondata behandlet manuelt eller automatisert i disse EU-systemene.

1.3. Opplæring og utdanning

De nye og endrede VIS-reglene medfører en rekke omfattende endringer og styrker behovet for opplæring og utdanning når det gjelder utnyttelse og bruk av EU's informasjonssystemer både for politigeneralister, politispesialister og politiets påtalejurister. Politiet får flere muligheter til å søke med ansiktsfoto og fingeravtrykk i flere systemer og i flere situasjoner. Dette vil også føre til en markant økning i situasjoner hvor politiet *manuelt* må *verifisere identiteter*, for eksempel når systemet varsler om at en identitet er usikker. Blant annet viser vi til at dette nå også i større grad enn tidligere gjelder barn blant annet gjennom endringene som følger av artikkel 6. I dag er deler av identitetsarbeid en del av grunnutdanningen. Men disse endringene fører til et økt behov for å styrke kompetansen til politigeneralistene når det gjelder biometri og identitetsarbeid i politiets virksomhet.

«VIS-formålet utvides til å omfatte registrering og lagring av informasjon om søkere og innehavere av oppholdstillatelser og D-visum, jf. artikkel 1. (Opplysninger om tredjelandsborgere som er familiemedlem til EU/EØS-borger, kan kun brukes for formål offentlig sikkerhet eller helse, ikke for migrasjonsformål).» (s.4)

Endringen i formålsbestemmelsen (art 1) vil innebære behov for endringer i opplæring og utdanning både for politiet og de andre aktørene som skal behandle data i VIS. Omfanget og kostnadsbildet er på det nåværende tidspunkt uklart, men går inn i det allerede identifiserte gapet mellom grunnutdanning og spesialisering. Dette er belyst i tidligere EUIS-prosjekter⁴ samt gjennom flere Schengen-evalueringer.

VIS skal brukes for identifisering av personer i spesielle omstendigheter så som savnede personer og offer menneskesmugling, samt støtte SIS når det gjelder tredjelandsborgere lagt inn i SIS for pågripelse og utlevering/savnede og sårbare personer, personer som ettersøkes for å yte bistand ifb. med rettsforfølging og personer som er gjenstand for diskret kontroll, undersøkelseskontroll eller målrettet kontroll. Politiet har fått anbefalinger fra Europakommisjonen om å styrke opplæringen, spesielt relatert til Schengen informasjonssystem og Visa informasjonssystem. Det vil derfor også på dette området være nødvendig å styrke det eksisterende opplæring- og utdanningstilbudet med disse temaene der hvor det kan komme aktuelle fagområder til nytte.

Artikkel 29 tydeliggjør at «medlemsstatene har ansvar for at opplysninger behandles lovmessig og at bare behørig autorisert personell har tilgang til VIS for utførelse av deres oppgaver i henhold til forordningen.». Politihøgskolen anbefaler at prosjektet kartlegger hva som ansees som tilstrekkelig opplæring for å autorisere personell og for å sikre en forsvarlig

³ Risks of Discrimination through the Use of Algorithms, Federal Anti-Discrimination Agency, Carsten Orwat 2020.

⁴ EU's informasjonssystemer (EUIS) er fellesbetegnelse for flere prosjekter ledet av POD og som skal innføre flere EU IT-initiativer rettet mot oppgaver innen grense- og utlendingsfeltet.

og lovmessig behandling av data. Politiet har ikke i dag et ensartet system for opplæring, autorisering og oppfølging av personellens kompetanse på tvers av dataverktøy og systemer. Det bør derfor vurderes om politiets opplæring- og utdanning på den ene siden, og politidistriktenes oppfølging av kompetanse (livslang læring) på den andre, er innrettet på en tilfredsstillende måte for ivaretagelse av denne bestemmelsen.

1.4. Politiet som VIS-myndighet

«Innen norsk utlendingsforvaltning har både utlendingsmyndigheter, utenriksstasjoner og politiet oppgaver knyttet til utlendingssaker. De oppgavene som den utpekte VIS-myndigheten skal utføre, vil være av politimessig karakter. Det vil handle om treff etter søk i registre som hører under politiet og som i dag håndteres ved Kripos, så som SIS, ECRIS-TCN, Europol og Interpol. Det er på denne bakgrunn naturlig at politiet er utpekt VIS-myndighet.» (s. 6)

Politihøgskolen merker seg at oppgavene som skal utføres på bakgrunn av VIS-myndigheten beskrives å være av politimessig karakter blant annet når det gjelder treff gjennom søk i registre. Interoperabilitet handler videre i stor grad om å verifisere identitet når systemet varsler om usikkerhet. Politihøgskolen vil derfor være nødt til å styrke utdanningsstilbudet for å imøtekomme denne utviklingen.

De spesifikke rettsaktene og valg av implementeringsform gjennom inkorporasjon fremfor transformasjon løfter også behov for ny generalistkompetanse både for påtalejurister, politi og sivile målgrupper. Det haster med å utvikle opplæring- og utdanningstilbud som setter de som skal være brukere av regelverket, i stand til å finne frem til gjeldende rettsregler og forstå og anvende dem korrekt uavhengig av om det foreligger oversettelser på norsk. Det bør derfor vurderes om det skal gis et særskilt oppdrag til Politihøgskolen for å adressere denne utviklingen.

1.5. Administrative og økonomiske konsekvenser

Nye systemer og arbeidsmetoder stiller krav til opplæring og utdanning som setter brukere i stand til å utnytte systemene på korrekt og forsvarlig vis. Politihøgskolen viser til at forslaget vil ha økonomiske konsekvenser gjennom endringsbehov i både grunn- og videreutdanningstilbudet, både som investeringskostnad når nye tilbud skal utvikles og varige kostnader ved forvaltning av tilbudene.

Nye og endrede oppgaver for politiet vil også utfordre Politihøgskolens tilbud på nærliggende og overordnet tematikk, som EU/EØS-rett, grunnleggende menneskerettigheter og personvern. Også på disse områdene vil det være behov for å vurdere utvikling nye tilbud. Det er også tydelig at forordningene stiller krav til bruk av systemene for enkelte oppgaver som løses av politiet og på den andre siden gir rett til bruk (men ikke krav) for andre oppgaver og situasjoner. Politiet og de involverte aktørene trenger derfor opplæring- og utdanningstilbud som retter seg mot både grunnkompetanse og spesialistkompetanse for å sikre gevinstuttak av de nasjonale investeringene.

Det må vurderes om målsetningene endringene medfører kan oppnås uten styrking av de økonomiske rammene. Høgskolen ber derfor Politidirektoratet om at de nye kravene til politiet, herunder politiutdanningen slik det kommer frem av høringsnotatet, og vårt høringsinnspill hensyntas i de videre vurderingene av de økonomiske konsekvensene dette forslaget medfører.

Med hilsen

Nina Skarpenes
ass. rektor

Annette Kathrine Sund
spesialrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Saksbehandler:

Lars Andreas Lindstøl

Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 OSLO

Deres referanse:
23/122386-6

Vår referanse:
23/136526 - 5

Sted, dato:
Oslo, 07.08.2023

Høring - endringer i visuminformasjonssystemet (VIS) og tilknytning av VIS til andre europeiske informasjonssystemer

PU viser til høringsbrev fra Politidirektoratet om gjennomføring av forordningene (EU) 2021/1133 og 2021/1134 om endringer i visuminformasjonssystemet (VIS) mv. i norsk rett. Vi har ikke omfattende innspill til høringen, som i all hovedsak knytter seg til valg av implementeringsform.

VIS-forordningen er i dag gjennomført i norsk rett gjennom utlendingsloven §§ 102 – 102f som beskriver formål, rammer, tilgang, behandlingsansvar osv. Justisdepartementet foreslår å endre gjennomføringsmetodikken slik at VIS-regelverket samlet gjøres til norsk lov, uten at reglene innarbeides ytterligere.

PU har merket seg departementets synspunkter rundt valg av implementeringsform. Vi er enige med departementet i at det er naturlig å gjennomføre endringene i VIS-forordningen i norsk rett gjennom en henvisningsbestemmelse, som innebærer at rettsakten inntas i sin helhet i norsk regelverk. Det er denne implementeringsmodellen som har vært valgt for sammenlignbare rettsakter fra EU de senere årene.

Selv om vi slutter oss til den foreslåtte formen for implementering, ønsker vi å gjøre oppmerksom på at dette vil innebære at det i langt mindre grad enn i dag vil gis en beskrivelse av innholdet i VIS-regelverket i utlendingsloven og utlendingsforskriften. Brukerne må dermed forholde seg til flere rettskilder for å avklare sine plikter og rettigheter etter utlendingsregelverket. Dette er kompliserende, og gjør reglene lite tilgjengelige for brukerne. Dette gjelder særlig når VIS-regelverket frem til det foreligger en konsolidert forordning vil bestå av to forordninger som må anvendes parallelt.

PU slutter seg til departementets vurdering av at de oppgaver som den utpekte VIS-myndigheten skal utføre vil være av politimessig karakter, og at denne rollen derfor må legges til politiet, jf. høringsnotatet pkt. 3-2 og forslag til nytt tredje ledd i utlendingsforskriften § 18-7.

PU har i dag lesetilgang til opplysninger i VIS, jf. utlendingsloven § 102 c annet ledd, annet punktum. Denne tilgangsbestemmelsen er foreslått overført til utlendingsforskriften ny § 18-17 fjerde ledd, men slik at også myndigheter med ansvar for "identifisering" gis lesetilgang. PU mener bestemmelsen også bør reflektere at styrking av returarbeidet gjøres til ett av formålene med VIS, og dermed tydeliggjøre PUs lesetilgang til VIS for returformål. PU foreslår derfor at ordlyden i ny § 18-17 fjerde ledd endres slik (endring i kursiv):

"Myndigheter med ansvar for grensekontroll, utlendingskontroll, identifisering, *retur* og behandling av asylsøknader har lesetilgang til opplysninger i VIS."

PU ber for øvrig om å bli involvert i PODs videre arbeid med å utrede hvordan det reviderte VIS-regelverket best kan gjennomføres og anvendes i utlendingsforvaltningen.

Med hilsen

Jon Andreas Backlund Johansen
Seksjonsleder

Kristian Kaspersen
Politiadvokat 2

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.



Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 Oslo

Deres referanse:

Vår referanse:
23/136677 - 2

Sted, dato:
Ski, 03.08.2023

Endringer i visuminformasjonsystemet (VIS) og tilknytning av VIS til andre europeiske informasjonssystemer - høringsfrist innen 14082023

Det vises til Politidirektoratets henvendelse 22. juni 2023 vedr. Justis- og beredskapsdepartementets forslag til endringer i utlendingsloven og -forskriften for å gjennomføre EUs endringer i visuminformasjonsystemet VIS i norsk rett. Forslaget omfatter også følgeendringer i SIS-loven og grenseloven. Det fremgår at VIS-endringene er en videreutvikling av regelverket som Norge gjennom Schengen-samarbeidet har forpliktet seg til, og at Norge notifiserte EU i 2022 om godtakelse av rettsaktene med forbehold om Stortingets godkjennelse. Departementets forslag er sendt på høring og Politidirektoratet ber om innspill som vil bli vedlagt høringsvaret. Fristen er satt til 14. august 2023.

Øst politidistrikt har ikke hatt kapasitet til å gjennomgå denne høringen tilstrekkelig grundig. Vi har derfor ikke innspill til de lov- og forskriftsendringene som foreslås for å gjennomføre forordningene i norsk rett.

Med hilsen

Erik Kongsgaard
Politiadvokat 2

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Kopi:

Merete Christin Beck