



# Innst. O. nr. 28

(2005-2006)

## Innstilling til Odelstinget fra justiskomiteen

Ot.prp. nr. 35 (2005-2006)

### Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i lov 16. juli 1999 nr. 66 om Schengen informasjonssystem (SIS)

Til Odelstinget

#### 1. SAMMENDRAG

##### 1.1 Proposisjonens hovedinnhold

I proposisjonen fremmer Regjeringen forslag om endringer i lov om Schengen informasjonssystem (SIS-loven). Bakgrunnen for endringene er at EUs Råd gjennom to rettsaker i henholdsvis april 2004 og februar 2005 har vedtatt endringer i Schengen-konvensjonen. Disse konvensjonsendringene forutsettes gjennomført i norsk rett gjennom tilsvarende endringer i SIS-loven.

Lovens § 6 foreslås endret ved at det åpnes adgang til å registrere at en person som er etterlyst internasjonalt siktet for en forbrytelse, har rømt fra frihetsberøvelse. Videre foreslås det å utvide listen over de gjenstander som kan registreres fordi de er meldt stjålet eller på annen måte er bortkommet i forbindelse med en forbrytelse. I tillegg åpnes det for at også båter, luftfartøyer og containere kan registreres i medhold av § 8 med henblikk på observasjon og målrettet kontroll.

Lovens § 11 foreslås endret ved å gi nærmere regler om behandling av supplerende opplysninger som ikke registreres i SIS-systemet, men som det er nødvendig å utveksle for å kunne fullføre et rettslig samarbeid mellom to eller flere Schengen-land om utlevering av en lovbrøyer eller tilbakeføring av en gjenstand.

I lovens § 12 foreslås tilføyd at også påtalemyndigheten skal kunne få direkte tilgang til SIS. Videre foreslås det at utlendingsmyndigheter med ansvar for

håndtering av utlendingslovgivningen skal få anledning til å søke etter opplysninger om stjålne eller forsvunne blankodokumenter eller legitimasjonsdokumenter.

Lovens § 20 foreslås endret ved at det tilføyes regler om sletting av supplerende opplysninger. I tillegg foreslår departementet mer enhetlige absolutte sletteregele for opplysninger om gjenstander.

##### 1.2 Lovforslagets bakgrunn

Endringene i SIS inngår som et ledd i EUs felles tiltak for å forebygge og bekjempe terrorhandlinger. EUs handlingsplan mot terrorisme legger betydelig vekt på å forsterke innsatsen mot terrorisme gjennom en rekke ulike tiltak og virkemidler. En styrking av samarbeidet mellom politimyndigheter og påtalemyndigheter i medlemslandene inngår som et vesentlig element i handlingsplanen. Som et ledd i dette arbeidet foreslås det at reglene om anvendelse av SIS forbedres, slik at systemet blir et mer effektivt redskap i kampen mot kriminalitet og for å avverge terrorhandlinger.

Schengen informasjonssystem (SIS) er et databasert register til bruk i alle land som deltar i Schengen-samarbeidet. Informasjonssystemet er todelt. Det består dels av en sentral base og teknisk støttefunksjon lokalisert i Strasbourg i Frankrike, dels av nasjonale registre som opprettes og drives av det enkelte Schengen-land.

Norge tar del i samarbeidet i SIS som følge av Schengen-avtalen. SIS anses å være et helt sentralt element i Schengen-samarbeidet. På nærmere bestemte vilkår kan medlemslandene utveksle visse typer informasjon via registeret. Funksjonaliteten i datasystemet sikrer Schengen-landenes myndigheter mulighet for automatisert søking i innberettede opplysninger om personer og gjenstander, bl.a. ved ut-

øvelse av ytre grensekontroll, i politiets etterforskning i straffesaker, og for å sikre offentlig orden og sikkerhet.

Gjennomføring av endringene i SIS vil kreve endringer i lov om Schengen informasjonssystem. I samsvar med Grunnloven § 26 annet ledd og avtalen om tilknytning til Schengen-regelverket, er det derfor ved underretning til EU om norsk godtakelse av vedtak om videreutvikling av Schengen-regelverket, tatt forbehold om Stortingets samtykke. Slik underretning ble besluttet ved kgl. res. av 7. juni 2005.

I St.prp. nr. 31 (2005-2006) fremmes forslag om samtykke til godtakelse av de ovennevnte rettsaktene.

### 1.3 Gjennomføring av rettsaktene i norsk rett

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

Forslaget til endringer i SIS-loven ble sendt på høring den 24. oktober 2005.

## 1.4 Nærmere om de enkelte endringsforslagene

### 1.4.1 Innledning

Endringsforslagene er i sin helhet en følge av EUs vedtatte endringer i Schengen-konvensjonen (konvensjonen). Forutsatt Stortingets samtykke, er Norge folkerettslig forpliktet til å gjennomføre disse endringene i norsk lovgivning, med mindre bestemmelsene i konvensjonen er utformet slik at det er overlatt til de enkelte Schengen-landene å regulere angjeldende forhold etter nasjonal lovgivning. Noen av de forslagene som fremmes i denne proposisjonen er av en slik art, slik som forslagene om utvidet adgang til SIS for henholdsvis påtalemyndigheten og utlendingsmyndighetene. Departementet understreker at det i utgangspunktet er ønskelig å tilstrebe et mest mulig ensartet regelverk i de ulike Schengen-landene, slik at det er avvirket fra den generelle regelen som bør være særskilt begrunnet.

### 1.4.2 Registrering av opplysninger om personer som har rømt fra frihetsberøvelse

SIS-loven gir en uttømmende oppstilling over de opplysninger som kan registreres om personer.

Konvensjonens artikkel 94 nr. 3 første avsnitt bokstav g ble endret ved en tilføyning av ordene "eller har rømt". Med dette siktes det til etterlyste personer som har rømt fra frihetsberøvelse, som for eksempel fra et fengsel eller arrestlokale. Begrunnelsen for endringen er først og fremst at en slik opplysning er viktig for politiets vurdering av hvilke sikkerhetstiltak man bør treffe ved en pågripelse av personen. Under henvisning til den begrunnelse som ligger til grunn for endringen av konvensjonen foreslo departementet i høringsnotatet å innta en tilsvarende endring i SIS-loven, dog slik at det presiseres at vedkommende har rømt fra frihetsberøvelse.

Datatilsynet uttaler at de ikke har innvendinger mot forslaget, men at de savner en nærmere begrunnelse for hvorfor opplysningene er nødvendig å registrere, og hvilken nytteeffekt opplysningene antas å ville få.

### 1.4.3 Utvidet adgang til å registrere gjenstander

SIS-loven inneholder en uttømmende oppstilling av de gjenstander som kan registreres i SIS.

Artikkel 100 nr. 3 ble endret slik at listen over gjenstander som kan registreres er utvidet til blant annet å omfatte båter, luftfartøyer, industriutstyr, utenbords båtmotorer, containere, vognkort og registreringsskilt for kjøretøyer, verdipapirer og betalingsmidler slik som sjekker, kredittkort, aksjer og obligasjoner som er meldt stjålet eller på annen måte er forsvunnet. Som følge av dette ble også artikkel 99 nr. 1 endret ved at det i tillegg til kjøretøyer åpnes for å registrere båter, luftfartøyer og containere. Hensikten med den utvidede registreringsadgangen er å øke effektiviteten i det internasjonale politisamarbeidet, for derved å oppklare flere straffesaker med internasjonale forgreninger. Videre vil registrering av de tilføyde gjenstander i SIS gjøre det enklere å oppspore dem med henblikk på tilbakeføring til rette eier.

Departementet foreslo i høringsnotatet å utforme SIS-loven på samme måte som konvensjonens artikkel 100 nr. 3 slik den lyder etter endringen. Likeledes ble det foreslått å tilføye båter, luftfartøyer og containere i loven for å gjennomføre den tilsvarende endringen av konvensjonens artikkel 99 nr. 1.

Datatilsynet bemerker at departementet ikke har dokumentert verken behovet for eller nytte av utvidet registrering.

Det forutsettes at Norge gjennomfører endringene i konvensjonen, med mindre reguleringen av forholdet er overlatt til nasjonal lovgivning. Forslaget om utvidet adgang til å registrere gjenstander er ikke av en slik art. Departementet kan ikke se at den fore-

slåtte utvidelsen endrer det grunnleggende formålet med SIS. De gjenstander som foreslås tilføyd blir erfaringsmessig hyppig brukt i forbindelse med utøvelse av straffbare handlinger, som for eksempel kredittkort, industriutstyr, stjålne registreringsbevis med videre. At disse gjenstandene nå kan registreres i SIS innebærer etter departementets oppfatning nettopp en styrking av formålet med SIS.

#### **1.4.4 Regulering av supplerende opplysninger**

I henhold til SIS-loven reguleres overføring av supplerende opplysninger, som ikke formidles via SIS av lov om strafferegistrering og lov om behandling av personopplysninger. Schengen-konvensjonen hadde før de nå vedtatte endringene ingen utrykkelig bestemmelse om behandling av supplerende opplysninger.

Artikkel 92 ble endret ved at medlemsstatene skal utveksle alle tilleggsopplysninger som er nødvendige i forbindelse med innlegging av meldinger. I departementets høringsnotat ble det foreslått å endre SIS-loven i samsvar med denne endringen.

Datatilsynet stiller seg positiv til den presisering som foreslås når det gjelder behandling av supplerende opplysninger. Ingen av høringsinstansene hadde innvendinger mot forslaget.

Departementet anser det som en fordel at det i konvensjonen er innført en felles bestemmelse for behandling av supplerende opplysninger. Den nye bestemmelsen i konvensjonen vil for Norges vedkommende ikke medføre noen realitetsendringer, idet også norsk personvernlovgivning oppstiller krav om formålsbestemthet og nødvendighet ved behandling av opplysninger. Departementet foreslår på denne bakgrunn at konvensjonens artikkel 92 nr. 4 gjennomføres i norsk rett ved at SIS-loven gis et tilsvarende innhold.

#### **1.4.5 Utvidet tilgang til SIS**

Tilgang (rett til direkte søk) til SIS er regulert i SIS-loven. Tilgang til hele systemet har kun politimyndighet når den utøver grensek kontroll eller annen kontroll. I tillegg har utlendingsmyndighet med ansvar for håndtering av utlendingslovgivningen tilgang til SIS. Denne tilgangen er imidlertid begrenset ved at den kun gjelder opplysninger som nevnt i SIS-loven, det vil si opplysninger om borgere fra tredjeland utenfor Schengen-området som av et Schengenland er nektet innreise. I tillegg fremgår det at tilgang kun skal gis til personer som har fått særskilt bemyndigelse, og at brukerne bare kan søke etter de opplysninger som er nødvendige for å ivareta deres oppgaver.

Konvensjonens artikkel 101 ble endret på to punkter. For det første ble det tilføyd at også nasjonale justismyndigheter som blant annet har ansvar for å

innlede offentlig rettsforfølgning i straffesaker, kan få adgang til å foreta søk i SIS. I praksis innebærer endringen at også påtalemyndigheten kan få tilgang til SIS. Videre ble utlendingsmyndighetens tilgang til SIS utvidet til å gjelde opplysninger i personrelaterede dokumenter som er registrert i SIS etter artikkel 100 fordi dokumentet er stjålet eller på annen måte tapt. Sistnevnte endring er begrunnet med at utlendingsmyndighetene da vil få et bedre grunnlag for å kunne avgjøre søknader om for eksempel visum. Det ble i denne sammenheng lagt særlig vekt på at man i større grad kan unngå å innvilge visum til personer som benytter seg av forfalskede dokumenter.

I høringsnotatet foreslo departementet at begge endringene i konvensjonens artikkel 101 gjennomføres i norsk rett ved å endre SIS-loven tilsvarende.

Riksadvokaten uttaler at forslaget om å gi påtalemyndigheten tilgang til SIS er praktisk viktig, idet slik tilgang er effektivitetsfremmende og nyttig. Den Norske Advokatforening er ikke enig i at påtalemyndigheten bør gis direkte tilgang til SIS. Datatilsynet støtter heller ikke forslaget.

Departementet kan ikke se at forslaget om å åpne for at også påtalemyndigheten kan gis direkte tilgang til SIS reiser prinsipielle spørsmål av rettssikkerhetsmessig karakter. For det første må man ikke miste av synet at SIS ikke er et tradisjonelt etterforsknings- eller etterretningsregister, men at systemet inneholder rene faktaopplysninger om gjenstander og personer. For det annet er det heller ikke spørsmål om påtalemyndigheten kan få tilgang til opplysningene som sådanne, men på hvilken måte den kan få tilgang. Videre er det viktig å merke seg at adgang til direkte søk er avhengig av at vedkommende person, ved siden av å ha tjenestemessig behov, har fått særskilt bemyndigelse.

Departementet opprettholder forslaget om at SIS-loven utvides til å gjelde påtalemyndigheten.

Når det gjelder utvidet tilgang for utlendingsmyndighetene er det få innvendinger blant høringsinstansene. Departementet kan ikke se at det finnes gode grunner som taler mot å gi utlendingsmyndighetene utvidet tilgang som nevnt. Det foreslås derfor å endre SIS-loven i samsvar med den tilsvarende endringen i konvensjonens artikkel 101.

#### **1.4.6 Endring av slettereglene**

Hovedregelen i SIS-loven er at opplysninger skal slettes når de ikke lenger er nødvendig for formålet med registreringen. Bestemmelsen inneholder ikke noen særskilte regler for sletting av supplerende opplysninger, idet behandling av disse (herunder sletting) i henhold til SIS-loven reguleres av henholdsvis strafferegistrerings- og personopplysningsloven.

De vedtatte endringene av konvensjonens sletteregler er todelt. For det første har man innført ny ar-

tikkel 113 A, som regulerer sletting av supplerende opplysninger. I tillegg har man endret konvensjonens artikkel 113 nr. 1 som regulerer sletting av opplysninger som er lagret i SIS.

Når det gjelder forslaget vedrørende sletting av gjenstander, kan endringen ikke antas å medføre vesentlige endringer i forhold til hva som er praksis i dag. Hovedregelen er fortsatt at opplysninger om gjenstander skal slettes når oppbevaring ikke lenger er nødvendig for formålet med registreringen. I de fleste tilfellene vil sletting derfor skje før den absolutte slettefristen er utløpt. Forslaget innebærer således først og fremst en forenkling av regelverket ved at en ikke lenger opererer med forskjellige slettefrister knyttet til de ulike gjenstandene. Den absolutte slettefristen er nå fem år for gjenstander som er registrert med henblikk på observasjon og målrettet kontroll, og ti år for gjenstander som er registrert for beslag eller bevis i en straffesak.

Når det gjelder de nye slettereglene for supplerende opplysninger, kan heller ikke disse antas å medføre nevneverdige endringer i forhold til dagens praksis. Også her er hovedregelen at disse skal slettes når det ikke lenger er nødvendig å oppbevare dem ut fra formålet med meldingen. Pålegget om en absolutt sletteplikt ett år etter at meldingen er slettet i SIS, kan imidlertid i visse tilfeller innebære en skjerping i forhold til dagens ordning. På denne bakgrunn var det også viktig å etablere et unntak fra denne absolutte fristen for de supplerende opplysninger som vedkommende land overfører sammen med meldingen.

Departementet opprettholder på denne bakgrunn forslaget om å endre slettereglene i SIS-loven i samsvar med de tilsvarende endringene i konvensjonen.

Ikraftsetting av de ulike endringsforslagene er avhengig av EUs beslutning om ikraftsetting av de tilsvarende endringene i konvensjonen. For noen av de vedtatte endringene har EU fastsatt tidspunktet for ikraftsetting, mens det for andre endringer i konvensjonen fortsatt ikke er fastsatt et konkret ikraftsettingstidspunkt.

### 1.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslagene antas ikke å ville medføre nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser.

## 2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Anne Marit Bjørnflaten, Thomas Breen, Ingrid Heggø og Hilde Magnusson Lydvo, fra Fremskrittspartiet, Jan Arild Ellingsen, Solveig Horne og Thore A. Nistad, fra Høyre, Elisabeth Aspaker og André Oktay Dahl, og fra Sosialistisk Ven-

streparti, Olav Gunnar Ballo, mener en styrking av samarbeidet mellom politimyndigheter og påtalemyndighet i medlemslandene inngår som et vesentlig element i EUs handlingsplan mot terrorisme.

Komiteen er enig i at som et ledd i dette arbeidet bør reglene om anvendelse av SIS forbedres, slik at systemet blir et mer effektivt redskap i kampen mot kriminalitet og avverging av terrorhandlinger.

Komiteen viser til at en utvidelse av registreringsadgangen er å øke effektiviteten i det internasjonale politisamarbeidet, for derved å oppklare flere straffesaker med internasjonale forgreininger.

Komiteen er enig i departementets forslag om at SIS-loven utvides til å gjelde påtalemyndigheten.

Videre viser komiteen til at forslaget også innebærer en forenkling av regelverket ved at en ikke lenger opererer med forskjellige slettefrister, og komiteen stiller seg derfor bak departementets forslag om å endre slettereglene i SIS-loven i samsvar med de tilsvarende endringene i konvensjonen.

Komiteen er positiv til departementets fremlagte forslag og har ingen merknader utover dette.

## 3. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til proposisjonen og rå Odelstinget til å gjøre slikt

### vedtak til lov

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

#### I

I lov 16. juli 1999 nr. 66 om Schengen informasjonssystem (SIS) gjøres følgende endringer:

§ 6 første ledd ny bokstav i skal lyde:

i) *angivelse av om vedkommende har rømt fra frihetsberøvelse*

Første ledd bokstav i og j blir nye bokstav j og k.

§ 6 annet ledd skal lyde:

Det kan også registreres opplysninger om følgende gjenstander:

- stjålne eller på annen måte forsvunne kjøretøyer med et sylindervolum på over 50 ccm, *båter og luftfartøyer*,
- stjålne eller på annen måte forsvunne tilhengere med en egenvekt på over 750 kg, *campingvogner, industriutstyr, utenbords båtmotorer og containere*,
- stjålne eller på annen måte forsvunne skytevåpen,

- d) stjålne eller på annen måte forsvunne blankodokumenter,
- e) stjålne eller på annen måte forsvunne eller ugyldiggjorte utstedte legitimasjonsdokumenter som f.eks. pass, identitetskort, førerkort, *oppholdstillatelser og reisedokumenter*,
- f) stjålne eller på annen måte forsvunne eller ugyldiggjorte registreringsbevis og nummerskilter for kjøretøyer,
- g) pengesedler (med registrerte nummer),
- h) *stjålne eller på annen måte forsvunne verdipapirer og betalingsmidler som f.eks. sjekker, kredittkort, obligasjoner og aksjer.*

§ 8 første punktum skal lyde slik frem til nr. 1:

Det er adgang til å registrere opplysninger om personer, kjøretøyer, båter, luftfartøyer og containere med henblikk på observasjon eller målrettet kontroll

§ 11 skal lyde:

§ 11. *Utveksling av opplysninger som ikke formidles via SIS*

*Den registeransvarlige kan utveksle opplysninger som ikke formidles via SIS (supplerende opplysninger). Slik utveksling kan bare skje for å tjene det formålet opplysningene er gitt for, og det er nødvendig for å gjennomføre de tiltak en melding gir grunnlag for. Behandlingen av supplerende opplysninger for øvrig reguleres av lov 11. juni 1971 nr. 52 om strafferegistrering og lov 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger, med unntak av de særlige slettereglene i § 20 syvende ledd.*

§ 12 første ledd ny bokstav b og c skal lyde:

- b) *påtalemyndighet*
- c) utlendingsmyndighet med ansvar for behandling av visumsøknader, behandling av tillatelser til

opphold, og ellers ved håndheving av utlendingsloven med hensyn til de opplysninger som er lagt inn i medhold av § 7 nr. 2 og § 6 annet ledd bokstav d og e for å gjennomføre bestemmelsene om personbevegelse i konvensjonen om gjennomføring av Schengenavtalen.

§ 13 første ledd bokstav c skal lyde:

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

§ 20 femte ledd skal lyde:

*Opplysninger om gjenstander som er registrert i medhold av § 9, skal ikke oppbevares lenger enn ti år.*

§ 20 sjette ledd skal lyde:

*Opplysninger om gjenstander som er registrert i medhold av § 8, skal ikke oppbevares lenger enn fem år.*

§ 20 syvende ledd skal lyde:

*Supplerende opplysninger som nevnt i § 11, skal ikke oppbevares lenger enn det som er nødvendig for formålet med registreringen. Slike opplysninger skal likevel slettes senest ett år etter at meldingen om vedkommende person eller gjenstand er slettet i SIS. Slettingsplikten i annet punktum gjelder ikke dersom opplysningene er gitt av norske myndigheter eller i en melding fra utenlandske myndigheter som har utløst tiltak fra norske myndigheter.*

Gjeldende syvende ledd utgår.

## II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.

Oslo, i justiskomiteen, den 16. februar 2006

**Anne Marit Bjørnflaten**

leder

**Solveig Horne**

ordfører





