

Høringsnotat

Politiavdelingen

Dato: 25. juni 2025

Saksnr: 25/3701

Høringsfrist: 25. september 2025

Forslag om endringer i lov om Schengen informasjonssystem (SIS-loven) for gjennomføring av endringsforordning (EU) 2022/1190 i norsk rett

1 Innholdet i høringsnotatet

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i dette høringsnotatet endringer i lov 16. juni 1999 nr. 66 om Schengen informasjonssystem (SIS-loven) for gjennomføring av Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2022/1190 av 6. juli 2022 om endring av forordning (EU) 2018/1862 for så vidt gjelder registrering av informasjonsmeldinger i Schengen-informasjonssystemet (SIS) om tredjelandsborgere i Unionens interesse.

Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2018/1862 av 28. november 2018 om opprettelse, drift og bruk av Schengen informasjonssystem innen politisamarbeid og strafferettslig samarbeid (politisamarbeidsforordningen) er gjennomført ved inkorporasjon i norsk rett i SIS-loven § 1. Endringsforordning (EU) 2022/1190 foreslås gjennomført ved en tilføyelse i nevnte § 1 om at 2018-forordningen gjelder som norsk lov som endret ved 2022-forordningen.

I tillegg foreslås en tilføyelse i SIS-loven § 8, som regulerer formålene som berettiger registrering i SIS. Innholdet i endringsforordningen innebærer innføring av en ny kategori meldinger – informasjonsmeldinger – i SIS. Slike meldinger skal bygge på informasjon som er mottatt fra tredjestater eller internasjonale organisasjoner om at tredjelandsborgere mistenkes for å være delaktige i terrorhandlinger eller annen alvorlig kriminalitet. Ved å registrere meldinger på grunnlag av denne informasjonen, vil politiet og utlendingsmyndigheter kunne gjøres oppmerksom på slike tredjelandsborgere dersom de reiser til eller befinner seg i Schengen-området.

Forordningen er en videreutvikling av Schengen-regelverket. Norge er tilknyttet Schengen-samarbeidet gjennom avtale av 18. mai 1999 om Norges og Islands tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket. Som Schengen-tilknyttet stat har Norge deltatt i forhandlingene av rettsakten på alle nivåer i rådsstrukturen i EU.

I henhold til avtalen om tilknytning til Schengen-regelverket artikkel 8 nr. 2 bokstav a, skal EUs råd underrette Norge om vedtak av nye rettsakter som innebærer en videreutvikling av Schengen-regelverket. Norge skal på selvstendig grunnlag avgjøre om rettsaktene skal godtas fra norsk side og innarbeides i norsk rett.

2 Bakgrunnen for endringsforordningen

Schengen informasjonssystem (SIS), opprettet i medhold av avsnitt IV i Schengen-konvensjonen, er et omfattende informasjonssystem som understøtter politi og grensekontrollmyndigheters arbeid og samarbeidet dem imellom. Systemet gir adgang til å legge inn og søke etter meldinger om etterlyste og savnede personer og gjenstander, og gir instruksjoner om hva som skal skje ved treff i systemet på en person eller gjenstand. Systemet er en forutsetning for Schengen-deltakelse, og Norge har vært en del av systemet siden vi gikk inn i Schengen i 2001.

SIS er forankret i tre forordninger: En som regulerer inn- og utreisekontroll (grensekontrollforordningen), en om retur av tredjestatsborgere uten lovlig opphold (returforordningen) og en om politisamarbeid og strafferettslig samarbeid (politisamarbeidsforordningen).

SIS har etter opprettelsen vært gjennom en omfattende teknisk oppgradering. I tillegg er systemets anvendelsesområde blitt utvidet. En slik utvidelse av systemets anvendelsesområde ble det samtykket til i Innst. 132 S (2021-2022), jf. Prop. 230 S (2020-2021), hvor blant annet bruken av SIS ble utvidet til også å omfatte meldinger om retur av tredjestatsborgere uten lovlig opphold.

I rådsmøte for justis- og innenrikssaker (JHA) 13. november 2020 ba EUs innenriksministre Kommisjonen om å fremme forslag til revidert mandat for Europol, blant annet med sikte på at Europol bedre skal kunne håndtere store datasett og for å styrke kampen mot terrorisme. Kommisjonens forslag til endringer i Europol-forordningen ble lagt frem 9. desember 2020.

En utfordring det var ønske om å løse, var at Europol mottar informasjon fra tredjestater og internasjonale organisasjoner om blant annet fremmedkrigere. Disse bør fanges opp hvis de reiser eller ønsker å reise til EU/Schengen-området. Dette ble foreslått løst ved å la Europol registrere en ny kategori meldinger i SIS, basert på informasjon Europol mottar fra tredjestater eller internasjonale organisasjoner.

Som konsekvens av dette, ble det i tillegg til endringer i Europol-forordningen foreslått å endre politisamarbeidsforordningen.

Meldingene skulle gjøre brukere av SIS oppmerksom på personer involvert i kriminelle aktiviteter som faller inn under Europols mandat når disse ble påtruffet, for eksempel ved innreise til Schengen. Ved treff på slike meldinger, skulle tid og sted for treffet meldes tilbake til Europol. Ut over dette skulle det være opp til medlemsstatene, blant annet på bakgrunn av tilleggsinformasjon mottatt fra Europol, å avgjøre om treffet skulle følges opp ytterligere.

Norge er ikke medlem av Europol, og Norge deltok derfor ikke i forhandlingene om endringene i Europol-forordningen. Norge deltok derimot på vanlig måte i forhandlingene om forslaget til konsekvensendringer i politisamarbeidsforordningen.

Kommisjonens forslag til endringer i politisamarbeidsforordningen ble forelagt Politidirektoratet og Politiets sikkerhetstjeneste. Ingen av dem ga innspill.

Som utgangspunkt for forhandlingene la Justis- og beredskapsdepartementet til grunn at Europol ikke burde gis anledning til å registrere meldinger i SIS.

Fra norsk side var det viktig å bevare brukervennligheten i SIS. Etter politisamarbeidsforordningen er det politiet i medlemsstatene som legger inn informasjon i SIS, og det gis klare anvisninger for hva nasjonale politimyndigheter skal foreta seg ved treff. Denne enkle tilnærmingen til hva SIS skal levere burde ikke svekkes.

Det var likeledes viktig å sikre at kravene til kvaliteten på informasjonen som føres inn i SIS, ikke ble redusert – nasjonalt eierskap til informasjon er en viktig garanti i så måte.

Resultatet av forhandlingene i forordning 2022/1190 er i stor grad i tråd med norske posisjoner i forhandlingene. Oppgaven med å registrere opplysninger, som i Kommisjonens forslag var tiltenkt Europol, er lagt til medlemsstatene.

Forordningen slik den er vedtatt innebærer at Europol skal foreta en innledende vurdering av kvaliteten på opplysninger mottatt fra tredjestater eller internasjonale organisasjoner. Hvis opplysningene vurderes å ha en tilstrekkelig kvalitet, henvender Europol seg til aktuelle medlemsstater med anmodning om å registrere aktuelle tredjelandsborgere i SIS etter angitte kriterier. Før eventuell registrering av en melding i SIS, vil medlemsstaten foreta en selvstendig vurdering av kvaliteten på mottatte opplysninger. Når meldingen registreres, vil medlemsstaten som registrerer den innestå for opplysningenes kvalitet og følge opp treff.

Endringen innebærer et inngrep i personvernet til den som registreres. Vilkårene for å registrere meldinger er de samme som for registrering av meldinger om personer for øvrig i SIS. Herunder skal medlemsstatene foreta en forholdsmessighetsvurdering etter politisamarbeidsforordningen art 21, som foreskriver at før en melding registreres eller når gyldighetsperioden forlenges, skal medlemsstaten fastslå om saken er adekvat, relevant og viktig nok til at en melding bør registreres i SIS. Det skal også vurderes om mottatte opplysninger er av tilstrekkelig kvalitet til at en melding i SIS kan registreres.

Ved treff vil politiet eller utlendingsmyndighetene kunne vurdere om opplysningene som ligger til grunn for meldingen foranlediger ytterligere undersøkelser eller tiltak, eksempelvis i form av bortvisning i medhold av utlendingsloven § 17 bokstav 1.

3 Bestemmelsene i endringsforordning (EU) 2022/1190

Artikkel 1 inneholder endringene som gjøres i politisamarbeidsforordningen.

Punkt 1 gjør endringer i politisamarbeidsforordningen artikkel 3. I artikkel 3 nr. 8 utvides definisjonen av «flagg» til også å omfatte informasjonsmeldinger. Artikkel 3 får også en ny definisjon i nytt nr. 22 som angir hvem som ansees som tredjelandsborger etter forordningen. Endringen er en teknisk justering av forordningen for å tilpasse den til den nye kategorien meldinger.

Punkt 2 endrer artikkel 20, som angir hvilke opplysninger som kan registreres om personer eller gjenstander. Endringen innebærer at disse reglene også får

anvendelse på informasjonsmeldinger. Endringen er en teknisk justering av forordningen for å tilpasse den til den nye kategorien meldinger.

Punkt 3 endrer artikkel 24 nr.1 om flagging av meldinger. Flagging betyr at en medlemsstat av hensyn til nasjonal lovgivning, internasjonale forpliktelser eller grunnleggende nasjonale interesser melder at den ikke vil følge opp en melding. Endringen innebærer at reglene om flagging utvides til også å omfatte informasjonsmeldinger. Endringen er en teknisk justering av forordningen for å tilpasse den til den nye kategorien meldinger.

Punkt 4 innfører et nytt kapittel IXa i politisamarbeidsforordningen om informasjonsmeldinger om tredjestatsborgere i Unionens interesse.

Ny artikkel 37a gir medlemsstatene en adgang til å registrere informasjonsmeldinger i SIS om tredjestatsborgere etter forslag fra Europol, på grunnlag av informasjon mottatt fra tredjestater eller internasjonale organisasjoner. Når Europol foreslår slik registrering for en medlemsstat, skal Europols personvernansvarlige underrettes.

Meldingene skal informere sluttbrukere om at en person mistenkes for å ha forbindelse til internasjonal terror eller annen alvorlig kriminalitet, med det formål å fremskaffe ytterligere opplysninger. Europol skal bare foreslå at informasjonsmeldinger registreres dersom det er indikasjoner på at en person har til hensikt å begå eller begår terrorhandlinger eller annen alvorlig kriminalitet, eller dersom en samlet vurdering av en person gir grunn til å tro at vedkommende kan begå slike lovbrudd.

Før Europol foreslår å registrere meldinger på personer på grunnlag av informasjon mottatt fra tredjeparter, skal kildens pålitelighet og informasjonens nøyaktighet vurderes. Opplysningene og Europols vurdering skal gjøres tilgjengelig for medlemsstaten som anmodes om å registrere meldingen. Medlemsstaten skal på sin side foreta en selvstendig vurdering av om kvaliteten på foreliggende informasjon er tilstrekkelig til at melding kan registreres.

I tillegg til informasjonsmeldinger om person, kan det registreres meldinger på enkelte gjenstander, herunder motorkjøretøyer, for å lokalisere en person.

En *ny artikkel 37b* omhandler tiltak ved treff på meldinger. Det skal blant annet registreres tid og sted for treff, hvor vedkommende er på vei, personer som er i følge med vedkommende og under hvilke omstendigheter vedkommende ble lokalisert. Artikkelen foreskriver videre at informasjonen skal hentes inn på diskret vis, slik at personen meldingen gjelder, ikke blir klar over at det er registrert en melding på vedkommende.

Punkt 5 omhandler søk i fingeravtrykksopplysninger etter artikkel 43 nr. 3. Artikkelen omhandler søk som foretas med finger- eller håndavtrykk fra åsteder opp mot fingeravtrykksopplysninger i SIS. Politisamarbeidsforordningen endres slik at det også kan søkes mot fingeravtrykksopplysninger i forbindelse med informasjonsmeldinger. Endringen er en teknisk justering av forordningen for å tilpasse den den nye kategorien meldinger.

Punkt 6 endrer politisamarbeidsforordningen artikkel 48, som omhandler utveksling av opplysninger med Europol i forbindelse med terrorhandlinger. Endringen innebærer at Europol også skal underrettes om alle treff på informasjonsmeldinger og når en person som er registrert med en

informasjonsmelding, er lokalisert på den innmeldende medlemsstatens territorium. Europol skal også informeres om treff på meldinger knyttet til terrorhandlinger som ikke er registrert i SIS i henhold til artikkel 37a. Slik underretning kan unntaksvis unnlates dersom dette ville sette pågående etterforskning eller en fysisk persons sikkerhet i fare eller være i strid med vesentlige sikkerhetsinteresser i den innmeldende medlemsstaten. Endringen sikrer at Europol beholder oversikten over treff på opplysninger som Europol har mottatt og videreformidlet, og gir i tillegg Europol anledning til å formidle ytterligere opplysninger i saken til innmeldende medlemsstat.

Punkt 7 endrer politisamarbeidsforordningen artikkel 53 om hvor lenge meldinger om personer kan lagres. Hovedregelen er at informasjonsmeldinger registreres for ett år, men det kan etter ny vurdering besluttes at meldingen skal beholdes ut over denne fristen. Det sentrale SIS skal underrette den innmeldende medlemsstaten og Europol fire måneder i forkant av at en informasjonsmelding planlegges slettet automatisk. Europol skal i slike tilfelle bistå den innmeldende medlemsstaten i vurderingen av om registreringen av meldingen skal opprettholdes. Ved å sette gyldighetstiden til ett år sikres det at det jevnlig foretas en vurdering av om det er behov for å ha meldingen registrert.

Punkt 8 endrer artikkel 54 nr. 3, slik at gjenstander som er knyttet til en person registrert med informasjonsmelding, kun skal lagres så lenge meldingen om personen lagres. Endringen er en teknisk tilpasning til at det innføres en ny kategori meldinger.

Punkt 9 tilføyer reglene om sletting av meldinger i artikkel 55. Informasjonsmeldinger skal slettes enten når de er utløpt eller når myndigheten som har lagt inn meldingen beslutter det. Meldinger om gjenstander knyttet til informasjonsmeldinger skal slettes samtidig med sletting av meldingen om personen. Endringen er en teknisk tilpasning til at det innføres en ny kategori meldinger.

Punkt 10 endrer artikkel 56, omhandler behandling av opplysninger. Endringen innebærer at reglene som allerede gjelder for behandling av øvrige opplysninger, utvides til også å omfatte informasjonsmeldinger. Endringen vurderes å være av teknisk karakter.

Punkt 11 gjør en tilføyelse i artikkel 74, som gjelder overvåking og statistikk. Her foreskrives det at medlemsstatene, Europol og eu-LISA skal gi Kommisjonen de opplysninger den trenger for å kunne evaluere Europols virksomhet etter Europol-forordningen. Endringen vurderes å følge naturlig av at Europol gis en rolle med å foreslå at meldinger registreres i SIS.

Punkt 12 et nytt nummer i artikkel 79 som fastsetter tidspunktet for ikrafttredelse. Forordningen er trådt i kraft. Medlemsstatene kan begynne å registrere informasjonsmeldinger i SIS når Kommisjonen har vedtatt nødvendige beslutninger for gjennomføring av forordningen, når medlemsstatene og Europol har meddelt at de er klare til å behandle opplysninger etter forordningen og eu-LISA har meddelt at nødvendige tester av systemene som skal behandle informasjonen er gjennomført. Utviklingen for å tilpasse SIS forordningen pågår og forordningen vil tas i bruk når disse er gjennomført, tentativt andre kvartal 2026. Et utviklingsarbeid pågår i Norge med sikte på norsk implementering av bestemmelsene fra samme tid.

4 Gjennomføring i norsk rett

Forordninger skal sikre like rettsregler i hele Schengen-området. De skal, så langt det ikke eksplisitt er gitt valgfrihet, ensartet følges i alle detaljer. For å sikre mest mulig korrekt gjennomføring av rettsakten i norsk rett, mener departementet at endringsforordning (EU) 2022/1190 til forordning (EU) 2018/1862 om opprettelse, drift og bruk av Schengen-informasjonsystem (SIS) innenfor politisamarbeid og strafferettslig samarbeid, bør gjennomføres ved inkorporasjon.

Departementet foreslår at endringsforordningen gjennomføres ved en tilføyelse i SIS-loven § 1 nr. 1 (som endret ved lov 21. juni 2024 nr. 47 (ikke i kraft)) om at politisamarbeidsforordningen gjelder som norsk lov med de endringer som gjøres i forordning 2022/1190.

I tillegg til en ren inkorporasjon av endringsforordningen, er det behov for å gjøre en tilføyelse i SIS-loven § 8, som regulerer formålene som berettiger registrering i SIS. Bestemmelsen henviser til SIS-forordningenes artikler om de ulike typer meldinger som kan registreres. § 8 nr. 1 viser til artiklene i politisamarbeidsforordningens som omhandler vilkår for behandling av personopplysninger for de ulike meldingskategoriene. Departementet foreslår å utvide § 8 nr. 1 til også å omfatte artikkel 37 a).

Etter departementets vurdering er det ikke behov for ytterligere endringer i norske lov- eller forskriftsbestemmelser.

5 Administrative og økonomiske konsekvenser

Gjennomføringen av rettsakten antas å ha mindre økonomiske og administrative konsekvenser for politiet. De budsjettmessige konsekvensene som følger av gjennomføringen av rettsakten, håndteres innenfor politiets gjeldende budsjetttrammer

Det vurderes som fordelaktig at personer som kan utgjøre en sikkerhetstrussel registreres i SIS. Dette kan gi politiet et nytt viktig verktøy i blant annet terrorbekjempelse.

Norge vil, i likhet med øvrige Schengen-stater, ikke være forpliktet til å påta seg oppgaven med registrering av informasjonsmeldinger. Skulle en forespørsel om å registrere meldinger bli rettet til norsk politi vil politiet vurdere om det er hensiktsmessig eller ønskelig å påta seg en slik oppgave fra sak til sak.

Tiltakene politiet skal iverksette ved treff svarer til tiltakene som i dag gjøres ved treff på meldinger hvor det anmodes om diskret kontroll.

6 Forslag til endring i SIS-loven §§ 1 og 8

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

§ 1 nr. 1 skal lyde:

Følgende forordninger gjelder som lov:

1. Forordning (EU) 2018/1862 om opprettelse, drift og bruk av Schengen-informasjonssystem (SIS) innenfor politisamarbeid og strafferettslig samarbeid (politisamarbeidsforordningen), som endret ved forordning (EU) 2019/818, forordning (EU) 2021/1133, forordning (EU) 2021/1150 og *forordning (EU) 2022/1190*

§ 8 nr. 1 skal lyde:

1. politisamarbeidsforordningen artikkel 26, 32, 34, 36, *37 a* og 40