

Arbeids- og inkluderingsdepartementet	
Saksnr.: 200602148	Dok.nr.: 26
Arkivkode: 531-11	Dato: 12.05.06
Avd.: INN/MFE	Saksbeh.: VMS
U.off.:	



Utlendingsdirektoratet

 Arbeids- og inkluderingsdepartementet
 Innvandringsavdelingen

Deres ref: 200600492/VMS

Vår ref: 05-961/cdc

Oslo, 8.mai 2006

HØRINGSUTTALELSE – FORSLAG TIL ENDRING I UTLENDINGSLOVEN OM IMPLEMENTERING AV VIS

Direktoratet viser til høringsbrev av 06.03.2006. I det følgende presenteres Utlendingsdirektoratets syn på departementets forslag om ny § 37 f i utlendingsloven som hjemmel for å implementere VIS (Visa Information System)-forordningen.

1. INNLEDNING

Utlendingsdirektoratet er positiv til innføringen av det nye visuminformasjonssystemet og ser på systemet som et virkemiddel til å effektivisere visumsamarbeidet i EU og Schengen. VIS vil bidra til kortere saksbehandlingstider og større brukervennlighet. Systemet forventes å gi et bedre grunnlag for å vurdere hvilke visumsøkere som er bona fide. Disse søkerne vil kunne få en raskere saksbehandling og trolig også i større grad enn tidligere kunne bli innvilget flerreisevisum.

I tillegg vil innføringen av VIS effektivisere utlendingskontrollen og bidra til enklere fastsettelse av en utlendings identitet. Visumshopping vil bli motvirket. Opprettelsen av en felleseuropeisk visumdatabase med biometriske kjennetegn vil styrke kontrollen med tredjelands borgeres innreise og opphold. Den vil vanskeliggjøre misbruk og forfalskning av dokumenter.

Det nye visumsystemet for utveksling av personinformasjon mellom Schengen-medlemsland ivaretar den vanskelige balansegangen mellom personvern hensyn og hensynet til sikkerhet i samfunnet.

2. GJENNOMFØRING AV FORORDNINGEN I NORSK RETT

Utlendingsdirektoratet har ingen spesielle bemerkninger til departementets redegjørelse for hvilke hensyn som ligger bak lovforslaget og forordningen.

Direktoratet mener at det er viktig at nye lovbestemmelser tar hensyn til helheten i VIS-forordningen. Forordningen (eller Visum informasjonssystemet) berører flere formål som er nevnt under artikkel 1 pkt. 2. og bla. å

Utlendingsdirektoratet

 Postadresse: Postboks 8108 Dep.
 0032 Oslo

 Besøksadresse: Hausmannsgt 21
 0032 Oslo

 Telefon: 23 35 15 00
 Telefaks: 23 35 15 01
 E-post udi@udi.no
www.udi.no

 Bankkontonr. 7694 05 10712
 Organisasjonsnr. 974760746

- forebygge trusler mot medlemsstatenes indre sikkerhet,
- forebygge visum-shopping
- bidra til bekjempelse av svindel
- lette kontroll ved Schengens ytre og indre grenser
- bistå med identifikasjon og retur av ulovlige innvandrere
- lette anvendelsen av forordning 343/2003 (Dublin)

Derfor bør blant annet både alfanumeriske og biometriske data nevnes eksplisitt som typer informasjon som skal registreres og utveksles. Av informasjonshensyn og rettssikkerhetshensyn bør viktige deler av forordningen fremgå tydelig av norsk lov. Også personvernens hensyn vil bli ivare tatt bedre dersom det fremgår av loven at bestemmelsene i Personvernloven (som bygger på EU-persondirektivet) vil gjelde for all tilgang og bruk av det nye systemet.

Direktoratet mener at departementets forslag til ny § 37 f i utlendingsloven ikke i tilstrekkelig grad ivaretar disse hensynene. Vi foreslår derfor at hjemmelen for å implementere VIS-forordningen nedfelles i en egen VIS-lov.

Direktoratet mener at flere momenter taler for en egen VIS-lov:

- Direktoratet ser flere likhetspunkter mellom VIS-systemet og det foreliggende SIS-systemet som er nedfelt i en egen lov. Det kan trekkes paralleller til denne loven både når det gjelder oppbygging av loven og lovens innhold. Se særlig personvernbestemmelsene. Det kan også trekkes paralleller når det gjelder drift og ansvar for systemene.
- Det bør gå klart frem av lovteksten at implementeringen av VIS er en oppfølging av Norges internasjonale forpliktelser etter Schengen-samarbeidet. I NOU 2004:20 Ny utlendingslov er det et uttrykt ønske om en lovteknisk opprydding når det gjelder visumbestemmelsene (se pkt. 2.2.9, kol.I). Direktoratet har sluttet seg til dette i sin høringsuttalelse. Etter vår oppfatning taler både hensynet til et tydeligere regelverk og målet om å skape en bedre systematikk som gjenspeiler Schengen-regelverket, for at forordningen hjemles i en egen lov.
- VIS-forordningen regulerer flere forhold enn de som er hjemlet i utlendingsloven. Den berører også flere myndigheter enn bare visummyndighetene. Andre myndigheter enn visummyndighetene (nærmere definert under forordningens kapittel 3) får en begrenset tilgang til informasjonen som lagres i VIS. I tillegg til myndighetene som utøver utlendingskontroll - både politiet og Utlendingsdirektoratet - eller vurderer asylsøknader, åpner forordningen for at også sikkerhetsmyndighetene i henhold til artikkel 1 a) (se også COM(2005) 600 final) kan få en begrenset tilgang til systemet. Den såkalte "bro"-bestemmelsen som hører under EUs tredje søyle (politisamarbeidet) tilsier at de nye norske forpliktelsene etter Schengen-samarbeidet fortrinnsvis bør hjemles i en egen lov. Det er etter direktoratets vurdering ikke hensiktsmessig at bestemmelser om hvilken informasjon sikkerhetsmyndighetene kan få tilgang til, tas inn i utlendingsloven. Dersom forordningsbestemmelsene må tas inn i / fordeles på en eller flere eksisterende lover, vil dette dessuten føre til at implementeringen av VIS i norsk regelverk blir svært fragmentert.

- Rettsikkerhetshensyn og informasjonshensyn taler også for at inngripende bestemmelser vedrørende personvern hjemles i en separat lov fremfor under forskjellige bestemmelser i flere eksisterende lover. Det vises til at ikke bare alfanumeriske data, men også biometriske data skal lagres i det nye informasjonssystemet.
- EU-kommisjonen har også nylig signalisert at den vil forbedre effektiviteten og synergien mellom de tre sentrale registreringsystemene SIS, VIS og EURODAC (se Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on improved effectiveness, enhanced interoperability and synergies among European databases in the area of Justice and Home Affairs – COM(2005) 597 final). Dette taler også for at det er viktig å hjemle bestemmelsen om VIS i et eget rettslig instrument som lettere kan endres/presiseres i takt med beslutningene som blir fattet på EU/Schengen-nivå.

På bakgrunn av de ovennevnte argumentene vil direktoratet foreslå at det lages en egen VIS-lov. Det foreslås at loven bygges opp på samme måte som SIS-loven med en innledningsvis angivelse av formål, definisjon og registeransvarlig. Direktoratet vil imidlertid ikke foreslå samme grad av detaljnivå i VIS-loven som det er i SIS-loven.

Direktoratet har vurdert hvilke bestemmelser i VIS-forordningen som bør gjengis i norsk lov. Det er etter direktoratets vurdering spesielt viktig å få tydeliggjort Norges forpliktelser i henhold til Schengensamarbeidet i lovteksten. Vi har derfor tatt med de innledende formuleringene i VIS forordningens artikkel 1 pkt. 2 i vårt forslag til sentrale paragrafer i skissen til VIS-lov nedenfor.

Lov om Visuminformasjonssystemet (VIS)

§ 1. Formål og definisjon

Formålet med denne loven er å regulere behandlingen i Norge av opplysninger innenfor Visuminformasjonssystemet (VIS), herunder å ivareta hensynet til personvern. VIS er et informasjonssystem knyttet til Schengensamarbeidet. Systemet er innført for å lette utvekslingen av opplysninger mellom medlemslandene i tilknytning til behandling av søknader om visum og avgjørelser i slike saker. Det vil forbedre administrasjonen av en felles visumpolitikk, det konsulære samarbeidet og konsultasjon mellom de sentrale myndighetene.

Visuminformasjonssystemet består av en sentralenhet (C-VIS) som administreres av EU-kommisjonen, en nasjonal del (N-VIS) for hver stat som deltar i Schengensamarbeidet og en kommunikasjonsstruktur mellom disse.

(Anmerkning: I VIS-forordningen artikkel 1 punkt 2 angis flere formål, se punkt 2 annet avsnitt ovenfor). Da noen av disse er omstridt foreslår ikke direktoratet noe angående de formålene).

§ 2. Ansvar for registeret

Utlendingsdirektoratet er ansvarlig for den norske delen av VIS (NORVIS).

Som behandlingsansvarlig for den norske delen av VIS (NORVIS) plikter

Utlendingsdirektoratet å sørge for at personopplysninger som legges inn av eller på vegne av

norske myndigheter i VIS, er korrekte, oppdaterte og registrert på lovlig måte. Personopplysningene skal ikke lagres lenger enn det som er nødvendig for å gjennomføre formålet med behandlingen.

§ 3. Opplysninger som kan registreres

VIS registrerer opplysninger om visumsøkere samt om referanser og garantister. Disse opplysningene skal være nødvendige for behandling av søknad om visum, herunder opplysninger i tilknytning til utfallet av slik søknad samt annullering, tilbakekall og forlengelse av visum.

Personopplysningene består av både alfanumeriske og biometriske data, og under nærmere bestemte regler kan disse utveksles mellom medlemsstatenes visummyndigheter, jf utlendingsloven § 34a.

§ 4. Tilgang til VIS

Bare utlendingsmyndighetene som er ansvarlig for behandlingen av søknad om visum, kan registrere, endre eller slette opplysninger som nevnt i § 3.

Myndigheter med ansvar for grensekontroll, utlendingskontroll og for behandling av asylsøknader har en begrenset adgang til å lese personopplysninger som nevnt i § 3.

(Anmerkning: Det kan vurderes om sikkerhetsmyndighetenes tilgang til VIS skal hjemles i denne bestemmelsen.)

§ 5. Forholdet til personopplysningsloven

Personopplysningsloven gjelder for behandling av opplysningene dersom ikke annet er bestemt i denne lov eller forskrift gitt med hjemmel i denne lov.

§ 6. Forskrifter

Kongen kan ved forskrift gi nærmere regler om hvilke opplysninger som skal eller kan registreres og om behandling av opplysningene, herunder om overføring av opplysninger fra NORVIS til den sentrale enheten (C-VIS). Videre kan Kongen ved forskrift gi regler om lagring, søk, sikkerhet, innsyn, endring, sperring og sletting, beriktigelse av opplysningene samt om hvilke myndigheter som har tilgang til hvilke opplysninger for hvilke formål.

§ 7. Geografisk virkeområde

Denne loven gjelder ikke for Svalbard.

§ 8. Ikrafttredelse

Loven trer i kraft fra

3. IMPLEMENTERING AV VIS I UTLENDINGSLOVEN

Dersom departementet ikke slutter seg til direktoratets prinsipale forslag om å gi sentrale bestemmelser i VIS-forordningen hjemmel i en egen VIS-lov, foreslår direktoratet subsidiært at det utformes flere bestemmelser i utlendingsloven. Dette foreslås for å dekke hovedinnholdet i VIS-forordningen. Direktoratet mener at de bestemmelser som er foreslått inntatt i en egen VIS-lov, bør innarbeides i utlendingsloven. Nedenfor vil direktoratet påpeke de momenter som det særlig bør tas hensyn til ved innarbeiding i gjeldende utlendingslov.

3.1 Plassering av hjemmel for VIS i kapittel 4. Inn- og utreise

Direktoratet mener at bestemmelsene bør komme inn under kapittel 4 Inn- og utreise i stedet for kapittel 6 Saksbehandlingsregler og rettshjelp, som foreslått av departementet. Dette vil etter vår oppfatning bidra til å gjøre regelverket tydeligere og skape en mer forståelig systematikk som gjenspeiler Schengenregelverket. Direktoratet har da også tatt høyde for lovutvalgets forslag om en lovteknisk opprydding, jf NOU 2004: 20, pkt. 2.2.9. En plassering av den nye bestemmelsen under kapittel 6 Saksbehandlingsregler og rettshjelp kan også gi det misvisende inntrykk at systemet skal brukes for behandling av andre saker enn visum. For øvrig hører også reglene om bortvisning ved grensekontroll og annen utlendingskontroll under kapittel 2 Kontroll med inn- og utreise i forslaget til den nye utlendingsloven.

3.2 Forslag om å synliggjøre at VIS er en følge av Schengen-samarbeidet og hva VIS består av

Norge er i sin visumpolitikk bundet av de forpliktelser som følger av Schengen-samarbeidet. Det vil derfor være en fordel dersom regelverket bygges opp på en slik måte at rammen for den visumpolitikken som følger av våre internasjonale forpliktelser, tydeliggjøres. Direktoratet vil foreslå at hovedbestemmelsen om VIS henviser til Schengen-samarbeidet.

VIS består av en sentralenhet (C-VIS) som EU-Kommisjonen for ansvar for, nasjonale grenseflater (N-VIS) som hvert Schengen-land har ansvar for og en kommunikasjonsinfrastruktur. Departementets forslag til bestemmelsen synliggjør ikke den utveksling av informasjon som er sentralt for det nye systemet. Direktoratet mener at dette burde fremgå av loven. Det samme gjelder at direktoratet er behandlingsansvarlig for den norske delen av VIS (NORVIS).

3.3 Forslag om å synliggjøre at VIS er et system for utveksling av personopplysninger

VIS tillater utveksling mellom Schengen-visummyndigheter av alfanumeriske og biometriske opplysninger om visumpfiktige tredjelandborgere. Også personinformasjon om referansen og/eller garantisten kan utveksles under nærmere definerte regler og skal lagres i den sentrale enheten C-VIS. Departementets forslag tar kun høyde for utveksling av biometriske data, mens forordningen bygger på utveksling av både biometriske og alfanumeriske data. Direktoratet er kjent med at utlendingsloven § 34a er hjemmel for utveksling av alfanumeriske data, men mener likevel at hjemmel for utveksling av biometriske og alfanumeriske data bør fremgå samme sted.

Direktoratet vil også foreslå at lovteksten ikke presiserer hva de biometriske dataene består av, dette for lettere å kunne innføre nye biometriske kjennetegn som for eksempel irisgjenkjenning, dersom dette blir besluttet senere. I forskrifteksten bør det imidlertid presiseres at dette gjelder ansiktsfoto og fingeravtrykk samtidig som det skal gjøres rede for eventuelle unntak for fingeravtrykk.

3.4 Forslag om å synliggjøre tilgang til VIS for andre myndigheter

Bare Schengen-landenes utlendingsmyndigheter med ansvar for utstedelse av visum har rett til å lagre informasjon i systemet. Andre nærmere definerte myndigheter har likevel rett til å

få lese informasjon lagret i systemet. Dette er regulert i Kap. III til forordningen og gjelder blant annet kontrollør ved Schengen yttergrense, politi for identifikasjon inn i riket, bort- og utvisningsmyndigheter samt myndighetene som er ansvarlig for behandling av asylsøknader.

Det bør derfor også finnes en henvisning til VIS i både dagens kapittel 3 Vern mot forfølgelse og kapittel 5 Bortvisning og utvisning.

3.5 Personvern hensyn

Direktoratet kjenner til at det er et grunnleggende prinsipp i personvernretten at opplysninger innhentet for et bestemt formål/flere bestemte formål, ikke uten videre kan benyttes for andre formål. Direktoratet ønsker derfor at departementet inntar bestemmelser som regulerer til hvilke formål opplysningene kan brukes til. Det vises til anmerkning i forslag til VIS-lov § 1 om at direktoratets forslag ikke er fullstendig.

3.6 Behov for nærmere retningslinjer når forordningen er endelig vedtatt

Når det gjelder departementets forslag til forskriftshjemmel, mener direktoratet at personvern hensyn og behov for nærmere retningslinjer i forskrift bør fremgå i to separate ledd. Direktoratet har ingen ytterligere kommentar til forskriftshjemmelen siden det er fortsatt en god del usikkerhet rundt det endelige innhold av forordningen og spesielt de personvern hensyn som EU-Parlamentet vil gjøre gjeldende for å begrense omfanget av VIS.

4. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Som det fremgår av høringsbrevet vil etablering og bruk av den nasjonale visumdatabase NORVIS og tilknytningen til VIS medføre både administrative og økonomiske konsekvenser for UDI og utlendingsforvaltningen. Det vil være betydelige kostnader knyttet til utviklingsarbeid inntil nye systemer og rutiner er ferdig utviklet og etablert i linjeorganisasjonen. Det vil også påløpe betydelige drifts- og vedlikeholdsutgifter når applikasjonen er satt i produksjon. Erfaringsvis vil det også være behov for ressurser til faglig forvaltning av applikasjonen og ressurser til videreutvikling når det oppstår endringsbehov. I tillegg vil det påløpe kostnader i forbindelse med opplæring av politiet og utenriksstasjoner, særlig i forbindelse med opptak av de biometriske kjennetegn.

Det er fortsatt knyttet betydelig usikkerhet til kostnadsestimatene for 2007 og 2008, en viktig grunn til dette er at kostnadsutviklingen i stor grad styres av fremdrift og beslutninger i EU. I 2006 har UDI fått tildelt 30,8 mill kr for å dekke kostnader knyttet til utviklings- og innføringsarbeidet, dette gjelder spesielt det nasjonale systemet, men også oppstart av arbeidet med integrasjon mot VIS. For 2007 vil kostnadene til teknisk drift og faglig forvaltning øke drastisk. Det forventes også at Norges andel av felleskostnader knyttet til utvikling av VIS kan bli fakturert. Utover dette vil vi fortsatt ha betydelige utviklingskostnader knyttet til bl.a. integrering mot VIS. AID og UDI har i samarbeid estimert de samlede kostnadene til omkring 30 mill for 2007, hvorav drift og forvaltning utgjør en tredjedel eller 10 mill. UDI har et tett samarbeid med AID på dette området bl.a. igjennom jevnlig koordineringsmøter på operativt nivå og igjennom representasjon i styringsgruppen som koordinerer arbeidet på tvers av de tre involverte departementene. UDI anser det som et viktig suksesskriterium at AID og UDI fortsetter et tett samarbeid på dette området i de årene utviklings- og innføringsarbeidet vil pågå, i tillegg til faglig samarbeid gjelder dette også løpende analyse og estimering av de økonomiske og administrative konsekvensene etter hvert som arbeidet skrider frem. I

forbindelse med den interne budsjetteringen i UDI for 2007, må dagens estimater for 2007 detaljeres og kvalitetssikres.

Når det gjelder drifts- og vedlikeholdskostnader for 2008 og i etterfølgende år, vil disse avhenge av flere forhold, bl.a. de totale utviklingskostnadene som vi pr. dags dato ikke kjenner. I omfang tilsvarer disse kostnadene anslagsvis 25 – 30 pst av utviklingskostnadene. Vi vil også peke på at det foreløpig ikke er avklart hvordan kostnadsfordeling mellom ulike brukere skal gjennomføres. Fra UDIs side er det ønskelig at kostnadsfordelingen er basert på prinsippet om at pengene følger oppgavene og at det blir tatt hensyn til at UDI har en sentral rolle i utvikling og drift av fellessystemer i utlendingsforvaltningen.

Med hilsen for Utlendingsdirektoratet



Ida Børresen
fung. direktør



Hans-Henrik Hartmann
fung. avdelingsdirektør