



POLITIDIREKTORATET
Postboks 2090 Vika
0125 OSLO
Att.Liv Heidi Siljebråten

Godkjenning av bevarings- og kassasjonsplan for ETIAS

Dato
07.01.2025

Vår ref.
2024/16254

Deres ref.
24/257747

Saksbehandler
Jørgen Engestøl
rådgiver

PB 4013 Ullevål Stadion
0806 Oslo

postmottak@arkivverket.no
48 05 56 66

Org. nr.
961181399

Vi viser til søknad av 02.12.2024.

Politidirektoratet har sendt inn forslag til bevarings- og kassasjonsvedtak fra saksbehandling av fremreisesøknader fra ETIAS (European Travel Information and Authorisation System) i Norge.

Riksarkivaren er enig i direktoratets vurderinger og konklusjoner, og vedtar med dette at:

- LTV-saker bevares
- Ordinære saker kasseres
- Klagesaker kasseres, med unntak av et mindre utvalg for å bevare presedenssaker. Direktoratet avgjør selv hvordan dette utvalget skal tas

Vedtaket er gjort med hjemmel i arkivlova § 12, jf. arkivforskriften § 16.

Politidirektoratet avgjør selv hvor lenge kassable opplysninger skal oppbevares av administrative og juridiske hensyn.

Med hilsen Arkivverket

Kjetil Korslien
områdedirektør

Kjetil Reithaug
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen underskrifter

Bevarings- og kassasjonsvurdering for fremreisesøknader fra ETIAS

Politidirektoratet er gitt i oppdrag å gjennomføre nødvendige tiltak for å sikre implementeringen av ETIAS (European Travel Information and Authorisation System) i Norge. Dette løses gjennom et pågående ETIAS-prosjekt med utvikling av eget saksbehandlingssystem (REIS) for behandling fremreisesøknadene som medfører saksbehandling i Norge.

For å sikre utvikling av tilstrekkelig funksjonalitet i ny saksbehandlingsløsning oversendes herved forslag til bevarings- og kassasjonsvedtak fra saksbehandling av fremreisesøknader fra ETIAS i Norge, i tråd med forskrift om offentlige arkiv §16 annet ledd.

1. Bakgrunn for implementering av ETIAS

EU har besluttet å styrke samarbeidet på Schengenområdet. Dette innebærer nye krav til grensekontroll og særlig økt informasjonsutveksling på tvers av landene i Europa. Som Schengenmedlem er Norge forpliktet til å gi sitt bidrag til et tryggere Europa, og dermed et tryggere Norge. Schengen-samarbeidet er viktig for Norge for å opprettholde reisefrihet, effektiv handel og flyt av arbeidskraft. EU og Schengen-landene har igangsatt flere initiativer for å implementere nye systemer for grense-, og migrasjons- og politisamarbeid i Europa, inkludert ETIAS (European Travel Information and Authorisation System).

ETIAS innebærer at visumfrie tredjelandborgere må før avreise søke om, og få innvilget, en tillatelse for å reise frem til en ytre Schengen-grense. Dette erstatter ikke kontrollen på grensen, men muliggjør en bedre forhåndskontroll av den reisende for å vurdere om det foreligger en sikkerhetsrisiko, en risiko for folkehelsen eller en risiko for ulovlig migrasjon før reisen til Schengen. Systemet kan sammenlignes med den amerikanske ESTA-ordningen

Politiet innfører derfor en nasjonal saksbehandlingsløsning, der de søknadene fra visumfrie tredjelandborgere om tillatelse til å reise frem til Schengen yttergrense (fremreisesøknader) som har gitt treff i politiets systemer i Norge behandles. Dette skal bidra til bedre informasjon om hvem som oppholder seg på Schengenterritoriet, og rettmessig stoppe innreise til Schengen-land dersom vilkårene for innreise ikke er oppfylt.

Søknadsbehandlingen av fremreisesøknader vil sammen med ETIAS vurdere om en visumfri tredjelandborger kan utgjøre en risiko mot eksempelvis sikkerheten på territoriet, ulovlig migrasjon eller en høy risiko for epidemi før de skal krysse yttergrensen til Schengen-territoriet.

Ved yttergrensen vil fysisk grensekontroll bli foretatt som normalt før eventuell innreise. En innvilget tillatelse etter fremreisesøknad vil således være en forutsetning for, men ingen garanti for å kunne reise inn på Schengen-territoriet.

2. Nærmere om ETIAS-strukturen

Formålet med innføringen av ETIAS er å:

- bidra til et høyt sikkerhetsnivå i Schengenområdet, hindre ulovlig innvandring og å verne folkehelsen
- øke effektiviteten ved inn- og utreise i grensekontrollen
- støtte målene som er satt for Schengen Information System (SIS) og Entry Exit System (EES)
- bidra til en korrekt identifisering av personer

Som et sekundært formål gis rettshåndhevende myndigheter anledning til å gjøre søk i systemet etter nærmere vilkår.

ETIAS-strukturen består av ETIAS informasjonssystem, den sentrale ETIAS-enheten ETIAS Central Unit (ECU) etablert i FRONTEX og de nasjonale ETIAS-enhetene i hvert medlemsland. ETIAS informasjonssystem vil inneholde informasjon søkeren selv oppgir i søknaden.

I Norge er det besluttet at ETIAS nasjonal enhet (ENU) er lagt til politiet, og er organisatorisk plassert i Politiets utlendingsenhet. ENU har behandlingsansvaret for egen behandling av data i forbindelse med fremreisesøknader som tildeles Norge.

Saksbehandlingssystemet er under utvikling for å støtte ENUs saksbehandling av fremreisesøknader samt mottak og behandling av klager på negative vedtak som ENU som forvaltningsorgan har fattet.

3. Lovgrunnlag

ETIAS-forordningen (2018/1240) er gjennomført i sin helhet ved henvisning i utlendingsloven i ny § 9 a. Det følger av utlendingsloven § 80 at forvaltningsloven og personopplysningsloven gjelder med mindre annet er bestemt i eller i medhold av lov.

Reglene om enkeltvedtak vil imidlertid kun gjelde klagesakene, og ikke saksbehandling av fremreisesøknadene. Saksbehandlingen i ENU, herunder innhenting av relevante opplysninger som underbygger risikovurderingen, må likevel dokumenteres og sikres som arkiv, jf. arkivlov med forskrifter.

Lagringstid og slettere regler i ETIAS-forordningen

Reglene for lagringstid etter ETIAS-forordningen finnes i artikkel 54. I all hovedsak sier reglene at søknadssakene kan arkiveres så lenge tillatelsen er gyldig, eller fem år fra vedtakstidspunkt dersom det fattes et negativt vedtak.

Noen av opplysningene om søknadene vil oppbevares lengre enn de fristene som er angitt i forordningen av hensyn til sekundære formål. De sekundære formålets behov er å ta vare på deler av informasjonen for rapportering- og statistikkformål, og vil omfatte anonymisert data tilstrekkelig for å dekke det sekundære dokumentasjonsbehovet. Eksempelvis vil det være informasjon om antall søkere, landområde, antall positive/negative vedtak m.m. Denne dokumentasjonen inngår i virksomhetens styrings- og internkontrollprosesser, og vil bevares/kasseres i tråd med riksarkivarens forskrift § 7-10.

5. SAKSBEHANDLING AV FREMREISESØKNADER

Felles EU-systemer

ETIAS Information system (EIS)

Søker benytter en nettbasert søknadsportal eller en mobilapp utviklet av eu-LISA¹ (ETIAS-forordningen art. 16). eu-LISA tilrettelegger IKT-systemer som skal understøtte forordningens

¹ European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice.

oppgaver og krav for alle parter som er involvert. EIS skal påse at søknad er riktig fylt ut og autorisasjonsgebyret er betalt, deretter skal ECS automatisk opprette en fil.

ETIAS Central System (ECS)

I ECS gjennomgår søknaden en automatisk prosess der søkerens informasjon sjekkes opp mot ulike EU og internasjonale databaser (art. 20), samt mot fastsatte risikoindikatorer, ETIAS watchlist, og om person har svart bekreftende på noen av spørsmålene oppført i artikkel 17(4) som omhandler opphold i krigssone, forhold til kriminalitet og terrorisme, og utvisning. Dersom søket ikke får noen treff (HIT), vil søknaden bli innvilget automatisk i ECS innen noen få minutter, og søkeren får vedtaket tilsendt på e-post fra ECS (art. 21).

ETIAS Central System (ECU)

Dersom søket får et eller flere treff (HIT), vil treffene kontrolleres i ECU (ETIAS Central Unit) som er en del av den europeiske grense- og kystvakten, The European Border and Coast Guard Agency (EBCGA), også kalt Frontex (art. 7). Det blir da blant annet kontrollert om søkerens personlige data korresponderer med de fastsatte risikoindikatorene og/eller dataene som fremkommer av treffet (HIT). Der ECU finner at treffet (HIT) ikke omhandler aktuelle søker (false HIT), skal treffet (false HIT) slettes og ECS plikter da automatisk innvilge søknaden (art. 22).

Der treffet blir bekreftet, eller det er tvil om identiteten, vil ECU initiere en manuell behandling av søknaden. Saken vil da bli overført til den medlemsstaten som er ansvarlig for å behandle søknaden, Member state responsible (MS). Hvilken medlemsstat dette er, beror på hvilken medlemsstat som har bidratt med informasjon inn til databasene det søkes i ved ESC. Dersom det er flere medlemsstater som har bidratt med informasjon, vil det ses hen til hvem som har lagt inn den nyeste informasjonen, rangert etter et system (jf. art. 25).

Siden sakene fordeles etter prinsippet forklart ovenfor, vil Norge som hovedregel få ansvaret for å behandle fremreisesøknader uavhengig av om søkeren har planlagt å reise til Norge.

Det forventes at hovedmengden av alle fremreisesøknader vil innvilges automatisk i ECS.

Nasjonal enhet for ETIAS (ENU)

Hver medlemsstat skal etablere en nasjonal enhet for ETIAS - ETIAS National Unit (ENU) (art. 8). ENU skal gjennomføre den manuelle behandlingen av fremreisesøknader der Norge blir identifisert som ansvarlig medlemsstat (art. 26). Søkeren skal ha svar på om søknaden innvilges eller avslås innen 96 timer (art. 32). Dersom man ber om mer informasjon fra søkeren, kan saksbehandlingstiden utvides med 48 timer etter at informasjonen er mottatt hos ENU.

ENU skal blant annet risikovurdere hvorvidt en søker utgjør en trussel mot Schengen-områdets indre sikkerhet eller om vedkommende er en fare for ulovlig migrasjon. Hovedandelen av fremreisesøknadene som Norge vil få ansvar for å behandle vil ikke gjelde søkere som har planlagt å reise til Norge. Det vil mao. kun bli behandle et mindre og tilfeldig antall søknader i Norges nasjonale enhet for ETIAS der formålet er å komme til Norge.

Nasjonalt fagsystem (REIS)

ECS inkluderer ikke systemstøtte til å gjennomføre og dokumentere de nasjonale undersøkelsene i egne sentrale politisystemer, eller dokumentasjon av risikovurderinger av sikkerhet, ulovlig innvandring og fare for epidemi. De gir heller ikke støtte til klagebehandling etter nasjonalt lovverk.

Norge har derfor besluttet å utvikle egnet, nasjonal system-støtte som kan ivareta disse oppgavene. Dette fagsystemet har fått navnet REIS. ENU vil dermed benytte både ECS og REIS for å behandle sakene de får tildelt for behandling.

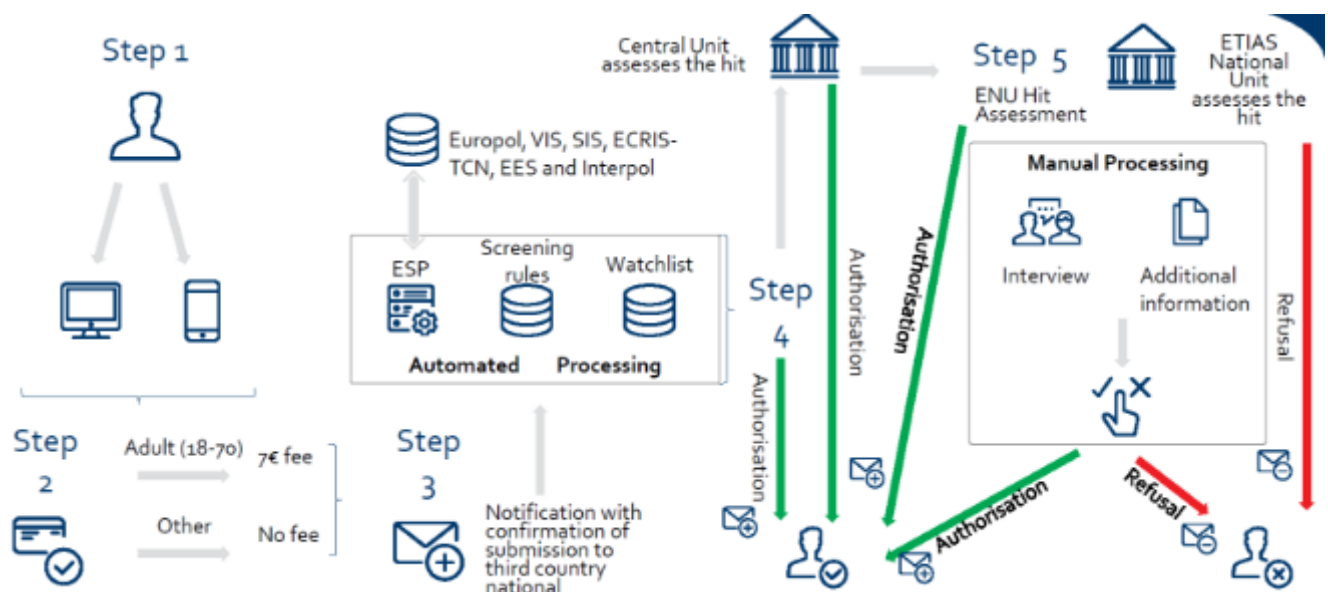
Saker med HIT som angår Norge meldes videre til Norge i ECS der alle søknader (med alle søknadsdata) vil være lagret. For at Norge skal ha den nødvendige notoriteten og saksbehandlingsstøtten for de nasjonale undersøkelsene og vurderingene av saker fra ECS som angår Norge, vil ENUs behandling i Norges systemer registreres i REIS. Det tillates ikke av ETIAS at Norge mottar all søknadsinformasjon i sakene fra ECS. Saken i REIS vil derfor ikke være komplett. Det som tillates hentet ut av informasjon fra ECS til REIS er søkeres fornavn og etternavn, fødselsdato, fødested, fødeland, nåværende nasjonalitet og reisedokumentnummer. Dersom søker har lagt inn informasjon etter forordningens artikkel 17(4) får ENU kun innholdet i svarene fra søknadsfilen.

Dokumentasjon som vil skapes i saksbehandlingen i REIS vil derfor være:

- Vurdering av hvorvidt saksgrunnlaget fra EU er korrekt (kan HIT verifiseres), inkludert bakgrunn / begrunnelse for dette. Her kan informasjon fra nasjonale politisystemer inngå som grunnlag
- Vurdering av hvorvidt søkeren anses å utgjøre en risiko for sikkerhet, ulovlig innvandring eller epidemi, og bakgrunn / begrunnelse for dette. Også her er informasjon fra nasjonale politisystemer viktig grunnlag
- Eventuell korrespondanse med nasjonale samarbeidsparter innen politiet og UDI
- Eventuell tilleggsinformasjon mottatt fra søker (tilleggsinformasjon mottas via ECS, og overføres til REIS dersom den er av særlig betydning for saken)
- Beslutning i saken (positiv eller negativ), inkludert avslagsgrunner jf. forordningen og ytterligere begrunnelse for vedtaket. Selve vedtaksbrevet sendes søkeren fra ECS basert på malverk utarbeidet av EU, og lagres ikke i REIS

Det vil være umulig for ENU både teknisk og manuelt å skulle holde oversikt over hva som skjer med en søknadsmappe i ECS etter at ENU har behandlet saken. ESC lagrer søknadsfilen så lenge søkeren innehar en gyldig fremreisetillatelse, eller fem år etter at søkeren fikk avslag, eller at en innvilget fremreisetillatelse er annullert eller tilbakekalt (jf. ETIAS forordningen art. 54).

ILLUSTRASJON - SAKSBEHANDLING AV FREMREISESØKNADER



4. SAKSBEHANDLING AV KLAGE PÅ VEDTAK

I følge ETIAS-forordningens art. 37 har søker anledning til å klage på alle negative vedtak. Klager skal behandles i henhold til den enkelte medlemsstats nasjonale lovverk. I Norge er Utlendingsdirektoratet (UDI) utpekt som klageinstans, men ENU skal i tråd med forvaltningslovens regler motta og gjennomgå klagen før denne oversendes UDI, eller eventuelt omgjøres eller avvises av ENU.

I motsetning til for ordinære fremreiseshøknader har ikke EU tilrettelagt en løsning for kommunikasjon med tredjelandsborger i klagesaker. Klage, og påfølgende korrespondanse med klager, vil derfor gå direkte til og fra ENU per post.

Dokumentasjon som skapes i saksbehandlingen av klagesaker i REIS vil være:

- Vurdering av hvorvidt klagen møter de formkravene som er stilt.
- Klagebrevet og eventuell korrespondanse ENU har med klager i løpet av sin behandling, herunder retting av mangler ved klagen, innhenting av ytterligere dokumentasjon, vedtak om avvisning eller vedtak om omgjøring.
- Dokumentasjon på hvordan klagen er saksbehandlet. Dette kan inneholde både ny vurdering av saksgrunnlag / HIT, og ny vurdering av risiko for sikkerhet, epidemi og ulovlig innvandring, avhengig av klagens innhold.
- Eventuell korrespondanse med nasjonale samarbeidsparter innen politiet og UDI.
- Fullstendig søknadsinformasjon hentet fra ECS.
- Omgjøringsvurdering og vedtak
- Ved opprettholdelse av avslagsvedtaket, vil saken oversendes til UDI. Reis vil inneholde dokumentasjon av oversendelse av sak til UDI.

ETIAS-prosjektet vil utvikle en egen instans av REIS for å ivareta UDI som egen klageinstans, for avgjørelser gjort av ENU i politiet.

5. BEVARINGS- OG KASSASJONSVURDERING

Innføring ETIAS og ENU vil innebære/representere et nytt saksfelt innenfor grensekontroll og utlendingsmyndighet. Bakgrunnen er samfunnsmessig endret fokus på sikkerhet og økt behov for kontroll på Schengen yttergrensene som følge av migrasjonsutfordringer, terrorfare og fremmedkriger-problematikk. Med ETIAS må tredjelandsborgere søke om fremreisestillatelse til Schengenområdet via en felleseuropeisk nettside hvor det skal legges inn opplysninger om blant annet identitet og formål med besøket. Transportører (luft, sjø og land) plikter å sjekke den reisendes ETIAS-status før avreise der det er aktuelt. Grensekontrollen må ta med i sin samlede vurdering av innreise- og oppholdsvilkår at den reisende innehar en gyldig ETIAS, før innreise til Schengen kan innvilges.

Forenklet kan vi dele sakstypene som behandles i ENU i politiet inn i tre kategorier:

- Ordinære saker: Disse vil utgjøre de aller fleste fremreiseshøknadene ENU behandler. Og av sakene er det ikke sikkert at søker hverken har planlagt eller kommer til å reise til Norge. Sakene er ikke å regne som enkeltvedtak og dokumentene er ikke saksdokumenter etter offentlighetslova.

- **LTV-søknader:** Dette er fremreisesøknader med begrenset territoriell gyldighet. En slik tillatelse kan kun innvilges i ekstraordinære tilfeller for innreise til Norge, mens en fremreisesøknad enten er under behandling eller er avslått. Et eksempel på slik sak vil være dersom det innvilges en tillatelse for å reise til Norge av humanitære årsaker, selv om søkeren vurderes å utgjøre en sikkerhetsrisiko; og andre eksempler vil være dersom søkeren skal delta i viktige politiske møter; eller skal vitne i rettssaker ol.. Saken er ikke å regne som enkeltvedtak og kan ikke pålages. Politiet forventer at det vil være få slike saker.
- **Klagesaker:** Det vil omfatte både klage på et negativt vedtak som Norge har fattet, og klage på en negativ uttalelse i sak som Norge er blitt konsultert av andre medlemsstater. I tilfellene andre medlemsstater er involvert (konsultert) vil klagen også omfatte klage på en negativ uttalelse fra en annen medlemsstat. Det vil derfor måtte regnes at det vil ta flere år før ENU og eventuelt UDI har mottatt all informasjon i klagesaken, og kan begynne å behandle den.

Arkivfaglig vurdering av sakstypene

Ordinære saker: Fremreisesøknadene er en type tillatelse som kun er ment som et supplement for en bedre forhåndskontroll av den reisende, og erstatter ikke grensekontrollen. Ordinære vedtak har en begrenset gyldighet, og vil kunne regnes som massasaksbehandling. De har derfor begrenset dokumentasjonsverdi. Tredjelandsborgerne er i Norge for en begrenset periode eller skal kun på gjennomreise. Søker kan/skal ved behov søke innreise på nytt ved med oppdatert dokumentasjon og tilhørende søk i systemene. Sakene gjelder tredjelandsborgere som er visumfrie om kanskje ikke har oppholdt seg i Norge, vurderingene som legges til grunn vil være standardiserte, og har derfor liten verdi som dokumentasjon. Sakene i REIS vurderes å ha liten nytte- bruksverdi for både for søker og politiet etter klagefristen er utløpt, og vil kunne regnes som massesaksbehandling.

Slik vi har redegjort for ovenfor vil saken i Norge heller ikke være komplett – da det ikke tillates at alle dokumentene overføres fra ECS. EU-forordningens slette regler vil gjelde for opplysninger i ENU sine saker. Slettefristene etter forordningen på 5 år for opplysninger i saken vil i praksis også svekke informasjonsverdien på registreringer.

Politiet har behov for at all data lagres i REIS i 5 år etter vedtak. Da vil klagefristene være utløpt, og det vil ikke lenger knytte seg rettigheter for søkeren til saksbehandlingen.

På bakgrunn av at sakene hverken vurderes å ha dokumentasjonsverdi, informasjonsverdi eller det knytter seg rettigheter til dem etter klagefristens utløp foreslår Politidirektoratet kassasjon for ordinære saker i ENU.

Politidirektoratet anser at dokumentasjon av ENUs utøvelse av Norges forpliktelser i ETIAS knyttet til ordinære saker med HIT vil være tilstrekkelig dekket av enhetens styrende dokumenter, statistikker og rapportering av ENUs aktiviteter (jf. bevaringspåbud i riksarkivarens forskrift § 7-9 (1) og § 7-10 (1)).

LTV-søknader: Politiet forventer at det vil være få slike fremreisesaker, og ser et behov for å sikre dokumentasjonen i sakene i lenger enn 5 år for å ha god oversikt over praksis og for erfaringslæring. Det vil være en forhøyet risiko for at søker i slike saker kan komme til å begå kriminalitet eller ikke forlater Norge til rett tid.

Den skjønnsmessige vurderingen som vil måtte legges til grunn for fremreisesøknader av mer ekstraordinær karakter, og vil være supplerende dokumentasjon på Norges handlemåte, rolle eller vurderinger knyttet til ekstraordinære situasjoner eller politiske beslutninger. Det vil også kunne dokumentere hvordan EU-forordningen ble innført. En bevaring av slike saker vil således dekke

formål 1 – dokumentere EU og Politiets utlendingsenhets nasjonale funksjon, og formål 2 - bevare informasjon om forhold i samfunnet, ved at LVT-vedtaket vil kunne supplere annet arkivmateriale hos andre forvaltningsorgan, hos politisk ledelse eller Domstolen om hvordan EU-forordningen ble innført i Norge. Og fordi LTV-søknadene kan ha en polisiær nytte for fremtidig etterretning, har disse sakene potensielt en stor bruks eller nytteverdi. Disse sakene vil derfor kunne ha større historisk verdi enn de ordinære sakene, og falle inn under bevaringskriteriet ekstraordinære aktiviteter.

ENU vil kun behandle LTV-søknader der søker skal reise til Norge. Politidirektoratet foreslår derfor at all data om disse sakene bevares i REIS.

Klagesaker – negative vedtak

UDI ivaretar en forvaltningsrolle i kraft av sin posisjon som utlendingsmyndighet for utlendingsforvaltningen (ULF). Slik vi har redegjort for ovenfor, så har ordinære vedtak en begrenset gyldighet, og vil regnes som massasaksbehandling. Sakene i ENU har begrenset dokumentasjonsverdi. Den begrensede dokumentasjonsverdien gjelder derfor også for klagesaksbehandlingen.

UDI ser ikke behovet for å bevare dokumentasjonen, utover journalopplysningene, og dokumentasjon for rapportering- og statistikkformål, i sin helhet for evigheten, jf. riksarkivarens forskrift §§ 7-9 (1) og 7-10 (1). Denne anonymiserte informasjonen vil kunne gi verdifull innsikt i reisetrenden til tredjelandsborgere (fordeling på land, kjønn, alder, antall søknader, antall innvilgelser/avslag).

Sammenliknet med UDI gjeldende BK-vedtak der tillatelser innvilget av UDI gir rettigheter til Norge (velferd, pensjon m.m.), angår dette særs temporære reiser for utenlandske borgere som ikke har visumplikt overfor Norge (visumfrie tredjelandsborgere). Disse får ei heller spesifikke rettigheter i Norge pga. opprettholdelse omgjøring av negative tillatelser. Sammenholdt med gjeldende BK-vedtak for UDI taler det for å foreslå kassasjon på alle dokumentene i klagesakene.

På den annen side innebærer ETIAS-forordningen etablering av nye funksjoner. Det er stor usikkerhet knyttet til omfanget av klager vil behandles. Klagesakene vil på samme måte som LTV-søknadene inneholde dokumentasjon av personers rettslige og forvaltningsmessige dokumentasjon sett i lys av innføring av en EU-forordning. Vurderingene bygger på risikovurderinger som er utledet av risikoindikatorer som gjenspeiler de samfunnsmessige og politifaglige vurderingene som er gjeldende for den tiden klagesaken ble behandlet. Klagesakene vil etter POD syn ha informasjonsverdi knyttet til ENUs praksis, og innføring av ETIAS.

Da det er stor usikkerhet knyttet til omfanget at klager, foreslår UDI og POD bevaring av klagesaker i REIS som kommer inn de første 5 år som ETIAS-forordningen trer i kraft, alternativt et definert antall klagesaker. På den måten vil det bevares presedenssaker som evt. måtte komme etter praktisering av nytt lovverk i ENU og UDI.