



# Innst. 244 L

(2014–2015)

## Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Prop. 62 L (2014–2015)

### Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om endringer i utlendingsloven (gjennomføring av Eurodac-forordningen 2013)

Til Stortinget

#### 1. Innledning

##### 1.1 Proposisjonens hovedinnhold og bakgrunnen for lovforslaget

Justis- og beredskapsdepartementet legger i proposisjonen frem forslag til endringer i lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven). Endringene gjelder gjennomføring i norsk rett av Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 603/2013 av 26. juni 2013 om opprettelse av «Eurodac» for sammenligning av fingeravtrykk med henblikk på effektiv anvendelse av Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 604/2013 av 26. juni 2013 om fastsettelse av kriterier og ordninger for å avgjøre hvilken medlemsstat som er ansvarlig for behandlingen av en søknad om internasjonal beskyttelse som fremlegges i en medlemsstat av en tredjelandsborger eller en statsløs person. Den nye forordningen omtales i det videre som Eurodac-forordningen 2013. Forordningen ble endelig vedtatt i EU 20. juni 2013.

Eurodac er et europeisk register med fingeravtrykk og opplysninger om asylsøkere, samt utlendinger som påtreffes i forbindelse med ulovlig passering av ytre Schengen-grense. Eurodac-regelverket omhandler reglene knyttet til opptak og lagring av disse fingeravtrykkene/opplysningene.

Eurodac-forordningen 2013 søker å effektivisere samarbeidet og styrke søkernes rettsikkerhet og personvern. Samtidig utvides forordningen med et nytt

formål som gir rettshåndhevende myndigheter og Europol adgang til å anmode om å sammenligne fingeravtrykksopplysninger med de opplysninger som er lagret i Eurodac. Denne delen av forordningen faller utenfor nåværende tilknytningsavtale med EU og er uttrykkelig unntatt fra lovforslaget.

Gjennom en tilknytningsavtale med Det europeiske fellesskap inngått i 2001 er Norge tilsluttet Dublin-forordningen (Dublin III). Denne tilknytningsavtalen har fra 18. februar 2003 også omfattet gjeldende Eurodac-forordning (rådsforordning (EF) nr. 2725/2000). Siden våren 2001 har Norge deltatt fullt ut i EUs Schengen-samarbeid. Fravær av personkontroll på grensene mellom medlemslandene gjør det enkelt for alle å reise fritt, også for mennesker som søker beskyttelse i flere stater. Dublin-samarbeidet er en forutsetning for Schengen-samarbeidet, og norsk deltakelse i Dublin-samarbeidet er dermed en forutsetning for videre deltakelse i Schengen-samarbeidet. Eurodac er en del av Dublin-samarbeidet.

Forslag til endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften har vært sendt på alminnelig høring.

##### 1.2 Eurodac-forordningen 2013

###### 1.2.1 Innledning

Det vises i proposisjonen til at gjeldende Eurodac-forordning (rådsforordning (EF) nr. 2725/2000) og implementeringsforordning (EF) nr. 407/2002 oppheves med virkning fra 20. juli 2015, samtidig som ny Eurodac-forordning får anvendelse. Det har skjedd en teknologisk utvikling siden Eurodac-forordningen av 2000 kom på plass, og avtalepartene har sett behov for å gjenspeile denne utviklingen i regelverket, samt for å fokusere på personvern. Hovedformålet med den nye forordningen er å løse utfordringer knyttet til ineffektiv overføring av fin-

geravtrykk og sletting av data, samt mangler ved medlemsstatenes tilgang til relevant informasjon om asylsøkere i andre medlemsstater for ytterligere å effektivisere Dublin-samarbeidet. Dessuten har det vært ønskelig å etablere et bedre rammeverk for forvaltning og sikring av personopplysninger, i tråd med blant annet EUs personverndirektiv 95/46/EF slik det presiseres i fortalens punkt 38–40. I tillegg utvides forordningen med et nytt formål/en ny del som gir rettshåndhevende myndigheter adgang til å anmode om å sammenligne fingeravtrykksopplysninger med opplysninger som er lagret i sentralsystemet for å forebygge, avsløre eller etterforske terrorisme og annen alvorlig kriminalitet.

### **1.2.2 Dataregistrering**

Det fremgår av proposisjonen at i henhold til Eurodac-forordningen 2013 skal flere situasjoner enn tidligere nå registreres i Eurodac. Flere opplysninger skal registreres om vedkommendes status, jf. artikkel 10. Blant annet skal mottakerstaten registrere/sende informasjon til sentralsystemet om personer som overføres til ansvarlig medlemsstat og ved ansvars- overtakelse i henhold til Dublin III-forordningen. Videre skal den aktuelle medlemsstaten registrere/ sende informasjon når en person har forlatt medlems- statens territorium eller saken realitetsbehandles i medlemsstaten som følge av suverenitetsklausulen i Dublin III-forordningen.

I tråd med artikkel 11 skal data som registreres i Eurodac i forbindelse med søknad om internasjonal beskyttelse utvides til også å omfatte operatørens bruker-ID (individuell bruker-ID knyttet til person/ saksbehandler), dato for overføring eller ansvars- overtakelse etter Dublin III-forordningen, dato for når en person har forlatt medlemsstaten frivillig/ved tvangsretur, og dato for avgjørelse om å realitetsbe- handle en sak i henhold til suverenitetsklausulen. Informasjonen som registreres i forbindelse med irregulær grensepassering av tredjelandsborgere eller statsløse, jf. artikkel 14, utvides også med operatø-rens bruker-ID utover det som registreres i dag. Det skal ikke tas fingeravtrykk eller registreres opplys- ninger i henhold til artikkel 14 dersom tredjeland- borgere eller statsløse som pågripes i forbindelse med ulovlig grensepassering, avvises eller holdes i varetekt eller på annen måte frihetsberøves i hele tidsrommet mellom pågrepelse og senere utsendelse. Videre skal informasjonen som registreres ved irregulær grensepassering slettes etter 18 måneder, i motsetning til etter to år som er dagens regel.

### **1.2.3 Søkbar informasjon om innvilget internasjonal beskyttelse**

I dag skal informasjon om en person som er gitt internasjonal beskyttelse, blokkeres for søk. At man

er gitt internasjonal beskyttelse i en medlemsstat skal i henhold til Eurodac-forordningen 2013 artikkel 18 merkes, og opplysninger om vedkommende skal ikke lenger blokkeres for søk. Dette gjøres for å forhindre såkalt «asyl-shopping».

### **1.2.4 Sletting av informasjon**

I dag slettes resultatet av en sammenligning av fingeravtrykk som brukes for å undersøke om en per- son som befinner seg ulovlig på territoriet, tidligere har søkt beskyttelse i et annet medlemsland. Etter Eurodac-forordningen 2013 skal disse resultatene oppbevares for formålene nevnt i artikkel 28 (overvå- ke at behandling av opplysninger er lovlig og/eller ivareta datasikkerheten).

### **1.2.5 Informasjon om prosedyren**

For å sikre informasjon til utlendingen skal det etter artikkel 29 nr. 2 utarbeides felles informasjons- brosjyrer om opplysninger nevnt i nr. 1 (den regist- rertes rettigheter). Det er utarbeidet felles brosjyrer om Eurodac- og Dublin III-forordningene.

### **1.2.6 Forbud mot å dele informasjon med tredjeland og internasjonale eller private aktører**

I artikkel 35 innføres det et forbud mot å dele per- sonopplysninger skaffet med hjemmel i forordningen med tredjeland og internasjonale eller private parter.

### **1.2.7 Rettshåndhevende myndigheters tilgang til Eurodac**

Den største endringen i Eurodac-forordningen 2013 går ut på å utvide forordningens formål, ved å gi rettshåndhevende myndigheter adgang til å anmode om å sammenligne fingeravtrykksopplys- ninger med opplysninger som er lagret i sentralsyste- met for å forebygge, avdekke eller etterforske terro- risme og annen alvorlig kriminalitet i begrensede til- feller, jf. artikkelene 19 og 20.

Når en tilknytningsavtale med EU eventuelt er fremforhandlet, vil Utenriksdepartementet fremme en proposisjon for Stortinget, der Stortinget blir bedt om å gi sitt samtykke til at Norge godtar også denne delen av forordningen.

## **1.3 Gjennomføring i norsk rett**

Det fremgår av proposisjonen at etter departe- mentets vurdering er inkorporering ved en gjennom- føringsbestemmelse i utlendingsloven den beste måten å gjennomføre Eurodac-forordningen 2013 på i norsk rett. Dette betyr at forordningen gjennomfö- res ved en bestemmelse i utlendingsloven som sier at forordningen gjelder som norsk lov, med unntak av den delen av forordningen som omhandler rettshånd-

hevende myndigheters adgang til å anmode om sammenligning av opplysninger i databasen. Denne delen vil eventuelt først få virkning som norsk lov etter en lovendring når avtale mellom Norge og EU er på plass. I tillegg synliggjøres det at Eurodac-forordningen 2013 gjøres til norsk rett innenfor rammen av hva Norge har tilsluttet seg gjennom tilknytningsavtalen til Dublin-samarbeidet, jf. henvisningen til tilknytningsavtalens artikkel 4. Det gjøres uttrykkelig unntak for artikler som refererer seg til regelverk Norge ikke er tilsluttet.

Da spørsmålet om rettshåndhevende myndigheters tilgang ble omtalt i høringsnotatet av 6. juni 2014 og relevante instanser har uttalt seg i den forbindelse, ser departementet i utgangspunktet ikke behov for å sende et fremtidig lovforslag om rettshåndhevende myndigheters tilgang til Eurodac på ny høring.

Departementet foreslår å plassere gjennomføringsbestemmelsen i lovens § 101.

Departementet vil vurdere om det bør inntas en bestemmelse i utlendingsforskriften om at det kan gis nærmere retningslinjer.

Departementet mener at en gjengivelse av når fingeravtrykk kan tas verken er hensiktsmessig eller nødvendig, samtidig som det vil kunne fordre en omfattende lovtekst. Forordningen (med de nevnte unntak) blir uansett bindende for Norge.

Departementet ser at det kan være argumenter som taler for å foreta en ny vurdering av hvor behandlingsansvaret skal ligge, og vil eventuelt vurdere dette nærmere i sammenheng med at det gjøres endringer i utlendingsforskriften.

Forslaget innebærer at forordningens innhold, slik det forstås i EU, blir gjeldende rett i Norge. Norge er i utgangspunktet ikke bundet av uttalelser fra EU-domstolen, men det vil være relevant å legge vekt på slike uttalelser dersom de berører regelverk som er gjort til intern, norsk rett.

### **1.3.1 Utvidelse av forordningens formål – rettshåndhevende myndigheters tilgang til Eurodac**

#### **1.3.1.1 OMTALEN I HØRINGSBREVET**

Departementet viser i proposisjonen til redegjørelsen i høringsnotatets kapittel 4.7 om rettshåndhevende myndigheters (politimyndigheter) tilgang til Eurodac. Denne utvidelsen av formålet er den største endringen i Eurodac-forordningen 2013.

Politimyndighetenes tilgang til Eurodac er begrenset til å søke etter fingeravtrykk, og det kan først søkes i Eurodac etter at nasjonale fingeravtrykksregistre og søk i Prüm-systemet ikke fører til identifisering av vedkommende. Videre skal sammenligningen være «nødvendig for å forebygge, avdekke eller etterforske terrorhandlinger eller andre alvorlige straffbare handlinger», sammenligning må

være nødvendig i et særskilt tilfelle, og det må være rimelige grunner til å anta at sammenligningen «vil bidra i vesentlig grad til forebygging, avdekking og etterforskning av noen av de aktuelle straffbare handlinger».

Norge har signert (men ikke ratifisert) en avtale om tilslutning til Prüm-samarbeidet slik det fremgår av EUs rådsbeslutning 2008/615/JIS (Prüm-beslutningen), og det gjenstår en del teknisk utvikling før regelverket kan gjennomføres. Dersom Norge ikke skulle ha et operativt Prüm-samarbeid på samme tidspunkt som ny avtale med EU om rettshåndhevende myndigheters tilgang til Eurodac trer i kraft, kan man likevel se for seg at norske data gjøres tilgjengelige for søk for andre medlemsland. Norge vil imidlertid ikke kunne søke i andre lands data før vilkåret om at man har gjennomført søk i Prüm, er oppfylt. Slik er situasjonen i dag for Storbritannia og Irland, som ikke deltar i Prüm-samarbeidet. At andre land vil kunne få tilgang til data lagt inn av Norge, antas å kunne bidra til å bekjempe og oppklare alvorlig kriminalitet og terrorisme. Hvorvidt data lagt inn av Norge skal gjøres tilgjengelige for andre land før vi har et operativt Prüm-samarbeid, må reguleres i den tilknytningsavtalen som må inngås med EU om rettshåndhevende myndigheters tilgang til Eurodac.

#### **1.3.1.2 DEPARTEMENTETS VURDERING**

Departementet bemerker i proposisjonen at arbeidet med sikte på å inngå en avtale med EU er i gang. Det er lite sannsynlig at en avtale vil være på plass og klar for ikrafttredelse samtidig med at resten av Eurodac-forordningen 2013 får virkning fra 20. juli 2015. Dette medfører at det må fremgå tydelig i regelverket som foreslås i proposisjonen hvilken del av forordningen som (ennå) ikke vil gjelde for Norge.

Når det gjelder Kripas' innspill om at den nye forordningen innfører begreper/roller som bør defineres nærmere ved gjennomføringen av forordningen, understreker departementet at dette først vil være relevant ved en eventuell gjennomføring av ny del, og en vil eventuelt komme tilbake til innspillet da.

### **1.4 Økonomiske og administrative konsekvenser**

Det vises i proposisjonen til at det er knyttet usikkerhet til kostnadene ved gjennomføring av ny forordning. Anslaget er om lag 11 mill. kroner, inkludert et usikkerhetspåslag på 40 pst. Beløpet knytter seg til lovpålagte tiltak. Kostnader som vil påløpe i forbindelse med den delen Norge ennå ikke er tilsluttet, inngår ikke i dette estimatet.

Nyere anslag tilsier at utgiftene til nødvendig systemtilpasning og nyutvikling for en riktig implementering og anvendelse av Eurodac-forordningen

2013 vil bli høyere enn anslått i høringsnotatet, om lag 11 mill. kroner for lovpålagte tiltak.

I tillegg til de nødvendige systemendringene er det identifisert flere prosessforbedrende tiltak relatert til den daglige anvendelsen av Eurodac-systemet i UDI og politiet, og mellom etatene. Beregninger viser at disse prosessforbedringstiltakene vil beløpe seg til om lag 10 mill. kroner.

Departementet legger til grunn at de nødvendige systemtilpasningene i forbindelse med de lovpålagte oppgavene gjennomføres innenfor Justis- og beredskapsdepartementets gjeldende budsjettrammer innen ny forordning får virkning fra 20. juli 2015. Den endelige fordelingen av kostnadene mellom etatene er på nåværende tidspunkt ikke beregnet nøyaktig. Departementet understreker at det ikke vurderes som et alternativ ikke å gjennomføre disse endringene, da det er en forutsetning for å kunne følge opp forpliktelsene i forordningen. Dagens tekniske løsning for søk og registreringer i Eurodac vil ikke kunne benyttes etter 20. juli 2015. Departementet viser for øvrig til at UDI fra 2014 fikk bevilget 10 mill. kroner til arbeidet med IKT-utvikling, hovedsakelig som følge av forpliktelser knyttet til internasjonale fellesløsninger innenfor Schengen- og Dublin-samarbeidet, jf. Prop. 1 S Tillegg 1 (2013–2014).

Drift og vedlikehold av de nasjonale tekniske løsningene anslås til om lag 10 pst. av utviklingskostnadene, og dette forutsettes også dekket innenfor gjeldende budsjettrammer.

Det vises i proposisjonen til at de nevnte prosessforbedringstiltakene eventuelt vil bli vurdert nærmere, men de er ikke en forutsetning for implementeringen.

## 2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jan Bøhler, Stine Renate Håheim, Stein Erik Lauvås, Helga Pedersen og Eirik Sivertsen, fra Høyre, Frank J. Jenssen, Mudassar Kapur, Bjørn Lødemel og Ingjerd Schou, fra Fremskrittspartiet, Mazyar Keshvari og lederen Helge André Njåstad, fra Kristelig Folkeparti, Geir S. Toskedal, fra Senterpartiet, Heidi Greni, fra Venstre, André N. Skjelstad, og fra Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen, viser til at Eurodac er et europeisk register med fingeravtrykk og opplysninger om asylsøkere, samt utlendinger

som påtreffes i forbindelse med ulovlig passering av ytre Schengen-grense. Eurodac-regelverket omhandler reglene knyttet til opptak og lagring av disse fingeravtrykkene og opplysningene.

Komiteen registrerer at Eurodac-forordningen 2013 i hovedsak regulerer samme type spørsmål som gjeldende Eurodac-forordning, men at den søker å effektivisere samarbeidet og styrke søkernes rettssikkerhet og personvern. Samtidig utvides forordningen med et nytt formål som gir rettshåndhevende myndigheter og Europol adgang til å anmode om å sammenligne fingeravtrykksopplysninger med de opplysninger som er lagret i Eurodac.

Komiteen understreker at denne delen av forordningen faller utenfor Norges nåværende tilknytningsavtale med EU og er uttrykkelig unntatt fra lovforslaget her.

## 3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rå Stortinget til å gjøre slikt

### vedtak til lov

om endringer i utlendingsloven (gjennomføring av Eurodac-forordningen 2013)

#### I

I lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her skal § 101 lyde:

§ 101. *Behandling av fingeravtrykk. Eurodac*

*Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 603/2013 (Eurodac-forordningen 2013), jf. artikkel 4 i Norges tilknytningsavtale til Dublin-samarbeidet, gjelder som norsk lov, med unntak av artikkel 1 nr. 2, 2 nr. 1 bokstav a, c, f, j og k og nr. 4, 3 nr. 5, 5, 6, 7 nr. 2, 8 nr. 1 bokstav h og i, 18 nr. 2 og nr. 3, 19 til 22, 32 nr. 2, 33, 36, 38, 39 nr. 3 siste del, 40 nr. 7 og 43.*

Personopplysningsloven gjelder for behandlingen av opplysningene hvis ikke annet er bestemt i lov eller forskrift. Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om behandlingen av *opplysningene*.

#### II

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 28. april 2015

**Helge André Njåstad**

leder

**Mazyar Keshvari**

ordfører