



STORTINGET

Innst. 198 S

(2021–2022)

Innstilling til Stortinget
fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Prop. 239 LS (2020–2021)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Samtykke til ratifikasjon av Protokoll mellom Den europeiske union (EU), Island og Norge til Avtalen mellom Norge og Island og Det europeiske fellesskap om kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken stat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad som fremlegges i Norge, Island eller en medlemsstat, om tilgang til Eurodac med henblikk på rettshåndhevelse

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Innledning

I proposisjonen ber regjeringen om samtykke til ratifikasjon av «Protokoll mellom Den europeiske union (EU), Island og Norge til Avtalen mellom Norge og Island og Det europeiske fellesskap om kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken stat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad som fremlegges i Norge, Island eller en medlemsstat, om tilgang til Eurodac med henblikk på rettshåndhevelse», (heretter kalt protokollen).

Det fremmes også forslag om endringer i lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) for å etterleve protokollen. Det vises til egen innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om lovdelen av proposisjonen.

Protokollen innebærer at Norge skal gjennomføre de bestemmelsene i forordning (EU) nr. 603/2013 (Eurodac II-forordningen) som omhandler rettshåndheven-

de myndigheters og Det europeiske politibyrå (Euro-pol) adgang til å anmode om å sammenligne fingeravtryksopplysninger med opplysninger som er lagret i Eurodacs sentralsystem, dette med sikte på å forebygge, avdekke eller etterforske terrorisme og andre alvorlige straffbare handlinger. Med rettshåndhevende myndigheter forstås i korte trekk de myndigheter i medlemsstatene som har ansvar for å forebygge, avdekke eller etterforske terrorhandlinger eller andre alvorlige straffbare handlinger.

1.2 Bakgrunn for lovforslaget

1.2.1 DUBLIN- OG EURODAC-SAMARBEIDET

Gjennom tilknytningsavtale med Det europeiske fellesskap inngått i 2001, er Norge tilsluttet Dublin III-forordningen. Se nærmere omtale i proposisjonen. Tilknytningsavtalen omfatter også Eurodac-samarbeidet. Eurodac er et europeisk register med fingeravtrykk og opplysninger om asylsøkere. Hovedformålet med basen er å bidra til å avklare hvilken stat innenfor Dublin-samarbeidet som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad. Det tas rutinemessig fingeravtrykk av alle asylsøkere over 14 år, noe som gjør det mulig å oppdage at en person allerede har søkt asyl i en annen stat.

EU vedtok i 2013 en ny Eurodac-forordning, forordning (EU) nr. 603/2013 (Eurodac II-forordningen).

Eurodac II-forordningen ble i juni 2015 gjort til norsk rett ved inkorporasjon, det vil si at forordningen ble gjort gjeldende som norsk rett gjennom en henvisningsbestemmelse. Henvisningsbestemmelsen følger av utlendingsloven § 101 og er nærmere omtalt i Prop. 62 L (2014–2015) Endringer i utlendingsloven (gjennomføring av Eurodac-forordningen 2013). I utlendingsloven § 101 ble det gjort særskilt unntak for de

delene av Eurodac II-forordningen som gjelder retts-håndhevende myndigheters tilgang til sentralregisteret. Dette fordi utvidelsen i forordningen med et nytt formål som gir retts-håndhevende myndigheter tilgang til opplysninger, falt utenfor Norges tilknytningsavtale med EU.

For at også Norge skal kunne ta del i samarbeidet om å gi retts-håndhevende myndigheter tilgang til å anmode om sammenligning av fingeravtryksopplysninger med opplysninger i Eurodac-registeret, har Norge sammen med de øvrige Schengen-tilknyttede statene forhandlet med EU om en tilleggsprotokoll. Protokollen innebærer at forordningens bestemmelser om retts-håndhevende myndigheters tilgang til Eurodac fullt ut får anvendelse for Norge. Det er i denne forbindelse behov for lovendringer foreslått gjennom denne lovproposisjonen. Disse blir behandlet i en egen innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen.

Protokollen ble undertegnet 24. oktober 2019 i samsvar med kongelig resolusjon 18. oktober 2019. Siden gjennomføringen av protokollen vil kreve lovendringer, er det behov for Stortingets samtykke før den ratifiseres. Samtykkedelen av proposisjonen behandles i denne innstillingen.

Europakommisjonen la 23. september 2020 frem forslag til en ny pakt for migrasjon og asyl (migrasjons-pakten), herunder endringer i Eurodac II-forordningen. Disse endringsforslagene er ikke ferdig forhandlet og er ikke del av denne lovproposisjonen.

1.2.2 HØRINGEN

I forbindelse med høring 6. juni 2014 om inkorporasjon av Eurodac II-forordningen gjorde departementet kort rede for den delen av forordningen som gjaldt retts-håndhevende myndigheters tilgang til Eurodac.

Gitt den tiden som har gått siden saken var på høring, samt enkelte problemstillinger som ikke ble omhandlet i første høringsrunde, besluttet departementet at lov- og forskriftsforslag skulle sendes på høring på nytt. Det ble sendt på høring 3. mai 2021 med frist for innspill 14. juni 2021.

1.3 Hovedtrekk og vilkår

Innføringen av retts-håndhevende myndigheters og Europols adgang til å anmode om å sammenligne fingeravtryksopplysninger med opplysninger i Eurodac er den største endringen i Eurodac som ble gjennomført gjennom Eurodac II-forordningen. Endringen innebærer en utvidelse av formålet med Eurodac, og forordningen fastsetter vilkårene for at slik sammenligning kan skje, jf. forordningen artikkel 1 nr. 2.

Forordningen gir retts-håndhevende myndigheter i medlemsstatene samt Europol adgang til å anmode om å sammenligne fingeravtryksopplysninger med finger-

avtrykk i sentralsystemet, for det formål å forebygge, avdekke eller etterforske terrorisme og andre alvorlige straffbare handlinger (retts-håndhevelsesformål).

Retts-håndhevende myndigheters tilgang til Eurodac er begrenset til å søke etter fingeravtrykk. Det kan først søkes i Eurodac etter at søk i nasjonale fingeravtrykksregistre, visuminformasjonsystemet (VIS) og Prüm-systemet (informasjonsutvekslingssystem for politietatene i EU) er gjennomført og ikke fører til identifisering av vedkommende. Videre skal sammenligningen være «nødvendig» for å forebygge, avdekke eller etterforske terrorhandlinger eller andre alvorlige straffbare handlinger. Sammenligningen må være nødvendig i et særskilt tilfelle, det vil si at systematiske sammenligninger ikke skal utføres. 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».

Forordningen oppstiller regler for hvem som kan utpekes som myndighet til å anmode om sammenligning av fingeravtrykk for retts-håndhevelsesformål. Utpekt myndighet skal være en myndighet som har ansvar for å forebygge, avdekke eller etterforske terrorhandlinger eller andre alvorlige straffbare handlinger (omtalt som retts-håndhevende myndighet i høringsnotatet). For Norges vedkommende er det politiet og påtalemyndigheten som er slik myndighet. Videre skal det opprettes en kontrollmyndighet som skal kontrollere at vilkårene for anmodningen er oppfylt, og videresende anmodningene til det nasjonale tilgangspunktet, som igjen skal videresende anmodningen til sentralsystemet for Eurodac. For Norges vedkommende vil Kripos være både kontrollmyndighet og nasjonalt kontaktpunkt.

Forordningen har bestemmelser om nødvendige garantier som skal sikre beskyttelsen av den grunnleggende retten til privatliv for personer hvis personopplysninger behandles i Eurodac.

1.4 Ratifikasjon av protokollen og gjennomføring av artikler i Eurodac II-forordningen i norsk rett

1.4.1 INNLEDNING OG GJELDENE RETT

Norge står i utgangspunktet fritt til å vurdere hvordan nye rettsakter som gjelder Dublin- og Eurodac-samarbeidet, skal gjennomføres i norsk rett.

Eurodac II-forordningen ble inkorporert i norsk rett ved å innta en henvisningsbestemmelse i utlendingsloven § 101 som gjorde forordningen som sådan til norsk lov, men med unntak av de artiklene i forordningen som omhandler retts-håndhevende myndigheters adgang til å anmode om sammenligning av opplysninger med opplysninger i databasen. Bestemmelsen trådte i kraft 20. juli 2015. Per i dag har vi således ingen bestem-

melser som gir rettshåndhevende myndigheter tilgang til å sammenligne opplysninger med opplysninger i Eurodacs sentralregister.

1.4.2 HØRINGSNOTATETS FORSLAG

For å gjennomføre de gjenstående bestemmelsene som omhandler rettshåndhevende myndigheters tilgang til Eurodac, i norsk rett ble det i høringsnotatet foreslått at det inntas en henvisning til protokollen i utlendingsloven § 101, og at de nevnte unntaksbestemmelsene fra Eurodac II-forordningen fjernes. På denne måten vil artiklene i forordningen som gjelder rettshåndhevende myndigheters tilgang til Eurodac, bli gjort til norsk lov gjennom inkorporasjon.

Som følge av forslaget ble det også foreslått en endring i utlendingsloven § 98 annet ledd om unntak fra taushetsplikt. Bestemmelsen gjør bl.a. unntak fra taushetsplikt for å oversende opplysninger om enkeltpersoner i sak om beskyttelse til myndighetene i land som deltar i Dublin-samarbeidet. Endringen er nødvendig slik at unntaket også omfatter oversendelse for rettshåndhevelsesformål.

I høringsnotatet ble det foreslått at behandlingsansvaret for behandling av opplysninger til rettshåndhevelsesformål legges til Kripos, og at dette reguleres i utlendingsforskriften. Det var ikke behov for lovendring for å regulere dette nærmere, da utlendingsloven § 101 allerede har en dekkende forskriftshjemmel.

Da forordningen ble innført i norsk rett gjennom henvisningsbestemmelsen, ble det gjort unntak for bestemmelser som gjør henvisninger til regelverk som Norge ikke er tilsluttet. Noen av disse bestemmelsene inneholder sentrale definisjoner eller krav, ikke bare av betydning for regelverket om rettshåndhevende myndigheters tilgang til Eurodac, men også Eurodac-regelverket generelt. Departementet vurderte derfor disse bestemmelsene på nytt, se proposisjonens punkt 4.4. For de bestemmelsene i Eurodac II-forordningen som allerede er gjennomført, vises det til Prop. 62 L (2014–2015).

Vurdering av «behovet» for ordningen med å gi tilgang til opplysninger i Eurodac for rettshåndhevelsesformål, og derigjennom argumenter for å ratifisere protokollen, framgår av proposisjonens punkt 5.4. I det nevnte punktet vurderes forholdet til Grunnloven § 102 og Den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 8 om retten til privatliv samt personvernregelverket.

1.4.3 PROTOKOLLEN

Protokollens formelle navn er «Protokoll mellom Den europeiske union (EU), Island og Norge til Avtalen mellom Norge og Island og Det europeiske fellesskap om kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken stat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad

som fremlegges i Norge, Island eller en medlemsstat, om tilgang til Eurodac med henblikk på rettshåndhevelse». Protokollen består av seks artikler i tillegg til fortalen.

I proposisjonens pkt. 4.3 gis en omtale av de seks artiklene. Det vises til proposisjonen for omtale.

Det fremkommer videre at høringsnotatets forslag var å innføre en henvisning til protokollen i utlendingsloven § 101. Henvisningen vil tydeliggjøre at Norge har en avtale om tilknytning til Eurodac II-forordningens bestemmelser om rettshåndhevende myndigheters tilgang til Eurodac.

1.4.4 EURODAC II-FORORDNINGEN

Forordning (EU) nr. 603/2013 består av ni kapitler og 43 artikler i tillegg til fortalen. I proposisjonen omtales kun de bestemmelsene som ikke allerede er gjennomført i norsk rett.

I proposisjonens pkt. 4.4 gis en omtale av hver enkelt av de aktuelle artiklene og høringsnotatets vurdering av de ulike artiklene og hvorvidt det kreves endringer i norsk rett for å gjennomføre artikkelen utover å oppheve unntakene i henvisningsbestemmelsen i utlendingsloven § 101.

Det vises til proposisjonen for omtale.

1.4.5 HØRINGSINSTANSENS SYN OG DEPARTEMENTETS VURDERING

Av høringsinstansene som hadde realitetsmerknader til forslaget, har ingen vært uenig i at protokollen og forordningen gjennomføres gjennom inkorporasjon. To instanser har imidlertid gitt uttrykk for at de har prinsipielle betenkeligheter med selve ordningen som gir politiet og Europol adgang til å søke om sammenligning av fingeravtrykksopplysninger med opplysninger i Eurodacs sentralregister for rettshåndhevelsesformål.

Se proposisjonens pkt. 4.5 for nærmere omtale av høringsinstansenes syn og departementets vurderinger.

1.5 Personvernkonsekvenser – rettslige rammer

Eurodac ble opprinnelig opprettet for å lette anvendelsen av Dublin-konvensjonen. Når rettshåndhevende myndigheter gis anledning til å sammenligne fingeravtrykksopplysninger med opplysninger i registeret med henblikk på å forebygge, avdekke eller etterforske terrorhandlinger eller andre alvorlige straffbare handlinger, innebærer dette en utvidelse av Eurodacs opprinnelige formål. En slik utvidelse av formålet må skje innenfor visse rettslige rammer som gjelder ved behandling av personopplysninger, se proposisjonens pkt. 5.2 og 5.3.

Departementet har vurdert konsekvenser av å innføre ordningen opp mot Grunnloven, EMK og person-

vernregelverket. Det vises til proposisjonens pkt. 5.4 for nærmere omtale av vurderingene.

Departementet mener det er tungtveiende samfunnmessig behov for å gi rettshåndhevende myndigheter og Europol tilgang til å sammenligne fingeravtrykksopplysninger med Eurodac-opplysninger med henblikk på å forebygge, avdekke eller etterforske terrorhandlinger eller andre alvorlige straffbare handlinger. Tiltaket er nødvendig og forholdsmessig, og det er ikke avgjørende personvern hensyn som taler mot at Eurodac II-forordningens bestemmelser om sammenligning av opplysninger for rettshåndhevelsesformål inkorporeres i norsk rett.

Departementet legger til grunn at ratifikasjon av protokollen og endringene i utlendingsloven § 101 er forenlig med de forpliktelsene vi har etter Grunnloven, personvernlovgivningen og internasjonale menneskerettigheter.

1.6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Innledningsvis peker departementet på enkelte vurderinger av økonomiske og administrative konsekvenser som vil bli foretatt på senere stadier. Se proposisjonen for omtale.

Gjennom det eksisterende Eurodac-systemet er det allerede i dag et teknisk system for at norske myndigheter sender anmodninger om sammenligning av fingeravtrykksopplysninger med opplysninger i Eurodac. Dette betjenes av Kripos. I utgangspunktet er det derfor kun behov for mindre tekniske endringer for å gjøre det mulig å sammenligne fingeravtrykk som skriver seg fra politiets arbeid med å forebygge eller etterforske alvorlige straffbare handlinger og terrorisme, med fingeravtrykksopplysninger i Eurodac sentralt.

Den praktiske gjennomføringen av forordningen i norsk rett er imidlertid også avhengig av at det utvikles tekniske løsninger som gir rettshåndhevende myndigheter mulighet til å foreta søk i Prüm. Arbeidet med en slik teknisk løsning er i sluttfasen og forventes å være operativ i løpet av 2021. Det påløper ikke nye utgifter for tekniske løsninger for politiets søk i Prüm-systemet som følge av gjennomføringen av Eurodac II-forordningen. Det er imidlertid nødvendig med et eget nasjonalt grensesnitt for at rettshåndhevende myndigheter skal få tilgang til data fra Eurodac-registeret og andre grensekontrollrelaterte EU-system. Et slikt system er under utvikling i Politidirektoratet som en del av prosjektet for å implementere Entry Exit System, og påkobling av Eurodac er ivaretatt i dette prosjektet.

Kravene i forordningen innebærer en stegvis prosess før det kan foretas søk i Eurodac; det må først foretas søk i nasjonale registre, deretter VIS og Prüm. Videre vil treff i registrene føre til behov for å henvende seg til

opprinnelseslandet for oppfølging for komplementerende informasjon.

Det er forventet at nytt regelverk vil bidra til at andre EU-stater øker etterspørselen etter norsk informasjon, som følge av treff i norske opplysninger som er registrert i Eurodac. Tilsvarende vil norsk politi kunne etterspørre mer informasjon fra andre EU-stater som følge av treff. Slik informasjonsutveksling vil kunne bidra til mer effektiv etterforskning og økt oppklaring av alvorlige straffesaker, både i Norge og i samarbeidende stater. Tiltaket forventes dermed å medføre noe økt sakstilfang til straffesakskjeden. Kripos viser i sin høringsuttalelse til tall fra EU-Lisas (Det europeiske byrået for den operative forvaltningen av store IT-systemer innen området for frihet, sikkerhet og rettferdighet) årsrapport. Statistikken tilsier at søk i Eurodac for rettshåndhevelsesformål til nå har vært relativt lavt for de land som fullt ut har implementert forordningens regler på området.

UDI er behandlingsansvarlig for Eurodac nasjonalt, mens Kripos er databehandler. Med forslaget til forskriftsendring vil Kripos være behandlingsansvarlig for behandling av opplysninger til rettshåndhevelsesformål. Det må følgelig påregnes ekstra utgifter for Kripos til opplæring, informasjon til de registrerte, kontrollsystemer, loggføring, merking av opplysninger, sletterutiner, rapporteringer, revisjon og statistikkføring samt tekniske endringer.

Også Datatilsynet får en ekstra oppgave som følge av deres rolle som tilsynsmyndighet. Datatilsynet skal bl.a. foreta overvåking og revisjon i henhold til Eurodac II-forordningen artikkel 32 nr. 2 og artikkel 33.

Forslag fra regjeringen som krever budsjettendringer, vil bli fremmet for Stortinget i de årlige budsjettfremleggene.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Rune Støstad, Siri Gåsemyr Staalesen, Terje Sørvik og lederen Lene Vågslid, fra Høyre, Mudassar Kapur, Anne Kristine Linnestad og Mari Holm Lønseth, fra Senterpartiet, Heidi Greni, Kathrine Kleveland og Per Martin Sandtrøen, fra Fremskrittspartiet, Helge André Njåstad og Erlend Wiborg, fra Sosialistisk Venstreparti, Grete Wold, fra Rødt, Tobias Drevland Lund, og fra Venstre, André N. Skjelstad, viser til at Eurodac II-forordningen i juni 2015 ble gjort til norsk rett ved inkorporasjon. I utlendingsloven ble det gjort særskilt unntak for de delene av Eurodac II-forordningen som gjelder rettshåndhevende myndigheters tilgang til sentralregisteret. Dette skyldes

at utvidelsen i forordningen som gir rettshåndhevende myndigheter tilgang til opplysninger, falt utenfor Norges tilknytningsavtale med EU. For at også Norge skal ta del i samarbeidet om å gi rettshåndhevende myndigheter tilgang til å anmode om sammenligning av fingeravtryksopplysninger med opplysninger i Eurodac-registeret, har Norge sammen med de øvrige Schengen-tilknyttede statene forhandlet med EU om en tilleggsprotokoll. Protokollen ble undertegnet 24. oktober 2019 i samsvar med kongelig resolusjon 18. oktober 2019. Samtykkedelen av proposisjonen behandles i denne innstillingen.

Komiteen støtter at rettshåndhevende myndigheter og Europol kan få tilgang til å sammenligne fingeravtryksopplysninger med Eurodac-opplysninger med henblikk på å forebygge, avdekke eller etterforske terrorhandlinger eller andre alvorlige straffbare handlinger. Komiteen merker seg departementets vurdering av at det ikke er avgjørende personvernhen-syn som taler mot at Eurodac II-forordningens bestem-melser om sammenligning av opplysninger for retts-håndhevelsesformål inkorporeres i norsk rett, og støtter denne.

Komiteen viser til at Europakommisjonen 23. september 2020 la frem forslag til en ny pakt for mi-grasjon og asyl (migrasjonspakten), herunder endringer i Eurodac II-forordningen. Disse endringsforslagene er ikke ferdig forhandlet. Komiteen understreker at EU-kommisjonens endringsforslag ikke er del av denne lov-

proposisjonen, og at Stortinget i behandlingen av den-ne lovproposisjonen ikke tar stilling til EUs migrasjons-pakt.

3. Uttalelse fra utenriks- og forsvarskomiteen

Utenriks- og forsvarskomiteen slutter seg til kommunal- og forvaltningskomiteens utkast til innstil-ling til Prop. 239 S (2020–2021) og har for øvrig ingen merknader.

4. Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av en samlet komité.

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

v e d t a k :

Stortinget samtykker i ratifikasjon av Protokoll mel-lom Den europeiske union (EU), Island og Norge til Av-talen mellom Norge og Island og Det europeiske felles-skap om kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken stat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad som fremlegges i Norge, Island eller en medlemsstat, om tilgang til Eurodac med henblikk på rettshåndhevelse.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 17. mars 2022

Lene Vågslid

leder

Per Martin Sandtrøen

ordfører

