



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 62 L

(2014–2015)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i utlendingsloven (gjennomføring
av Eurodac-forordningen 2013)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	4	Gjennomføring i norsk rett	8
			4.1	Innledning	8
			4.2	Ny gjennomføringsbestemmelse mv.	9
2	Bakgrunn for lovforslaget	5	4.3	Utvidelse av forordningens formål – rettshåndhevende myndigheters tilgang til Eurodac	10
2.1	Norges deltakelse i Dublin- og Eurodac-samarbeidet	5			
2.2	Høringen	6			
3	Eurodac-forordningen 2013 ...	7	5	Økonomiske og administrative konsekvenser	11
3.1	Innledning	7			
3.2	Dataregistrering	7	6	Merknader til de enkelte bestemmelsene	12
3.3	Søkbar informasjon om innvilget internasjonal beskyttelse	8			
3.4	Sletting av informasjon	8			
3.5	Informasjon om prosedyren	8			
3.6	Forbud mot å dele informasjon med tredjeland og internasjonale eller private aktører	8			
3.7	Rettshåndhevende myndigheters tilgang til Eurodac	8		Forslag til lov om endringer i utlendingsloven (gjennomføring av Eurodac-forordningen 2013)	14

Prop. 62 L

(2014–2015)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i utlendingsloven (gjennomføring av Eurodac-forordningen 2013)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 6. mars 2015,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet legger med dette 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 regulerer i hovedsak samme type spørsmål som gjeldende Eurodac-forordning, men den søker å effektivisere samarbeidet og styrke søkerens 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. Denne delen av forordningen faller utenfor vår nåværende tilknytningsavtale med EU og er uttrykkelig unntatt fra lovforslaget her.

2 Bakgrunn for lovforslaget

2.1 Norges deltakelse i Dublin- og Eurodac-samarbeidet

Gjennom en tilknytningsavtale med Det europeiske felleskap inngått i 2001 er Norge tilsluttet Dublin-forordningen (Dublin III), som regulerer hvilket land som er ansvarlig for å behandle en søknad om beskyttelse. Denne tilknytningsavtalen har fra 18. februar 2003 også omfattet gjeldende Eurodac-forordning (rådsforordning (EF) nr. 2725/2000), som legger til rette for gjennomføringen av Dublin-forordningen ved obligatorisk opptak av fingeravtrykk av alle asylsøkere, samt utlendinger som påtreffes i forbindelse med ulovlig passering av ytre Schengen-grense eller ulovlig opphold i en medlemsstat.

Siden våren 2001 har Norge deltatt fullt ut i EUs Schengen-samarbeid. Samarbeidet har med-

ført at den indre grensekontrollen er opphevet og omfatter bant annet felles regler for ytre grensekontroll. 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.

I desember 2008 fremla Kommisjonen forslag til ny Eurodac-forordning. Formålet med forslaget var å løse utfordringer knyttet til ineffektiv overføring av fingeravtrykk og sletting av data, samt mangler i medlemsstatenes tilgang til relevant informasjon om asylsøkere i andre medlemsstater. Videre skulle forslaget etablere et bedre rammeverk for forvaltning og sikring av personopplysninger.

Ny Eurodac-forordning ble vedtatt i EU 20. juni 2013. Foruten endringene nevnt ovenfor, inneholder den også bestemmelser som, på nærmere angitte vilkår, gir rettshåndhevende myndigheter adgang til å anmode om å sammenligne fingeravtrykksopplysninger med de opplysninger som er lagret i sentralsystemet med det formål å forhindre, oppdage eller etterforske terrorisme og alvorlig kriminalitet. Dette innebærer en bruk av opplysningene i Eurodac ut over det opprinnelige formålet med Eurodac. Denne delen av forordningen faller imidlertid utenfor vår nåværende tilknytningsavtale og vil ikke kunne få virkning for Norge før en eventuell tilleggsavtale inngås med EU.

2.2 Høringen

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 6. juni 2014 på høring forslag til endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften. Formålet med endringsforslagene er å gjennomføre Eurodac-forordningen 2013 i norsk rett og tilpasse gjeldende regelverk til den nye forordningen.

Høringsforslaget ble sendt til følgende instanser:

Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)
Barneombudet
Datatilsynet
Domstolsadministrasjonen
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)
Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI)
Likestillings- og diskrimineringsombudet

Nasjonalt ID-senter
Norad
Politidirektoratet (POD)
Politiets Sikkerhetstjeneste (PST)
Regjeringsadvokaten
Riksadvokaten
Språkrådet
Stortingets ombudsmann for forvaltningen
Utlendingsdirektoratet (UDI)
Utlendingsnemnda (UNE)

Fylkesmennene

Advokatforeningen
Akademikerne
Amnesty International Norge
Antirasistisk Senter
Arbeiderpartiet
Arbeidsgiverforeningen Spekter
Bispedømmene (11 stykker)
Demokratene
Den norske dommerforening
Den norske kirke – Kirkerådet
Det liberale folkepartiet
Driftsoperatørforum (DROF)
Fagforbundet
Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid
Flyktninghjelpen
Fremskrittspartiet
Helsingforskomiteen
Hovedorganisasjonen Virke
Human Rights Service (HRS)
Høyre
Innvandrernes Landsorganisasjon (INLO)
Islamsk Råd
Juridisk Rådgivning for Kvinner (JURK)
Juss-Buss
Jussformidlingen
Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS)
Kontoret for fri rettshjelp
Kristelig Folkeparti
Kristent Interkulturelt Arbeid (KIA)
Kystpartiet
Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU)
Miljøpartiet De grønne
MiRA Ressurssenter for innvandrere- og flyktningkvinner
Norges Juristforbund
Norges Kommunistiske Parti
Norges politilederslag
Norsk Folkehjelp
Norsk Innvandrersforum

Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)
Norsk senter for menneskerettigheter (SMR)
Norsk Tjenestemannslag (NTL)
Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)
Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD)
Pensjonistpartiet
Peoplepeace
Politiets Fellesforbund
Politijuristene
PRESS – Redd Barna Ungdom
Redd Barna
Rettspolitisk forening
Røde Kors
Rødt
Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)
Seniorsaken
Senterpartiet
SOS Rasisme
Sosialistisk Venstreparti
Stiftelsen barnas rettigheter
UNHCR Stockholm
Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede
Venstre
Vergeforeningen
Virke Hovedorganisasjonen
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

Frist for å avgi høringsuttalelse var 6. september 2014.

Følgende instanser hadde merknader til forslaget:

Driftsoperatørforum
Kripos
Politidirektoratet
Politiets sikkerhetstjeneste
Politiets utlendingsenhet
Utlendingsdirektoratet

Følgende instanser har svart at de ikke har merknader til forslaget:

Arbeids- og velferdsdepartementet
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
Datatilsynet
Domstolsadministrasjonen
Helse- og omsorgsdepartementet
Kirkerådet for den norske kirke
Klima- og miljødepartementet
Landbruks- og matdepartementet
Landsorganisasjonen i Norge (LO)

Nærings- og fiskeridepartementet
Regjeringsadvokaten
Samferdselsdepartementet
Utenriksdepartementet
Utlendingsnemnda

3 Eurodac-forordningen 2013

3.1 Innledning

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, jf. Eurodac-forordningen 2013 artikkel 46. Alle offisielle språkversjoner av den nye forordningen er tilgjengelige på nettstedet EUR-Lex. En uoffisiell norsk oversettelse er tilgjengelig på Justis- og beredskapsdepartementets nettsider.

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 fingeravtrykk 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 rettshåndheverende 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.

3.2 Dataregistrering

I henhold til Eurodac-forordningen 2013 skal flere situasjoner enn tidligere nå registreres i Eurodac, for i større grad å effektivisere Dublin-samarbeidet, samt sikre den registrertes personvern.

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 ansvarsovertakelse i henhold til Dublin III-forordningen. Videre skal

den aktuelle medlemsstaten registrere/sende informasjon når en person har forlatt medlemsstatens 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 ansvarsovertakelse etter Dublin III-forordningen, dato for når en person har forlatt medlemsstaten frivillig/ved tvangsretur, og dato for avgjørelse om å realitetsbehandle en sak i henhold til suverenitetsklausulen. Informasjonen som registreres i forbindelse med irregulær grensepassering av tredjelandsborgere eller statsløse, jf. artikkel 14, utvides også med operatørens bruker-ID utover det som registreres i dag. Det skal ikke tas fingeravtrykk eller registreres opplysninger i henhold til artikkel 14 dersom tredjelandsborgere 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.

3.3 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». Opplysningene blir merket i samsvar med kravene til elektronisk kommunikasjon med sentralsystemet. For formålet fastsatt i artikkel 1 nr. 2 blir opplysningene gjort tilgjengelige i et tidsrom på tre år før de blir sperret. Merkingen eller sperringen blir fjernet dersom utlendingen får tilbakekalt sin status eller søknad om fornyelse avslås.

3.4 Sletting av informasjon

I dag slettes resultatet av en sammenligning av fingeravtrykk som brukes for å undersøke om en person 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 (overvåke at behandling av opplysninger er lovlig og/eller ivareta datasikkerheten).

3.5 Informasjon om prosedyren

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

3.6 Forbud mot å dele informasjon med tredjeland og internasjonale eller private aktører

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

3.7 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 fingeravtrykksopplysninger med opplysninger som er lagret i sentralsystemet for å forebygge, avdekke eller etterforske terrorisme og annen alvorlig kriminalitet i begrensede tilfeller, jf. artiklene 19 og 20.

For at denne endringen også skal få anvendelse for Norge (dvs. gi norske politimyndigheter søketilgang og på den andre siden gi andre lands rettshåndhevende myndigheter søketilgang til fingeravtrykk registrert av norske myndigheter i Eurodac) må det foreligge en tilknytningsavtale med EU for dette formål. Det gjør det ikke i dag. Når en slik tilknytningsavtale 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.

4 Gjennomføring i norsk rett

4.1 Innledning

Høringsinstansene som har uttalt seg, har i hovedsak innspill til den foreslåtte gjennomføringsmetoden. I tillegg har enkelte uttalt seg om den delen av forordningen som Norge ennå ikke er tilsluttet

(jf. artikkel 1 nr. 2 om rettshåndhevende myndigheters adgang til å anmode om å sammenligne fingeravtrykksopplysninger med de opplysninger som er lagret i sentralsystemet for rettshåndhevelsesformål). Innspillene om rettshåndhevende myndigheters tilgang til Eurodac vil omtales nedenfor, selv om denne delen av forordningen ikke vil få virkning for Norge før en tilknytningsavtale med EU eventuelt er på plass.

4.2 Ny gjennomføringsbestemmelse mv.

4.2.1 Forslaget i høringsnotatet

Norge står i utgangspunktet fritt til å vurdere hvordan nye rettsakter som gjelder Dublin- og Eurodac-samarbeidet skal gjennomføres i norsk rett. I høringsnotatet foreslo Justis- og beredskapsdepartementet å gå vekk fra dagens gjennomføringsmodell, der Eurodac-retten er inntatt gjennom en bestemmelse i utlendingsloven § 101 samt flere bestemmelser i utlendingsforskriften, til å innta én henvisningsbestemmelse i utlendingsloven, som gjør forordningen som sådan til norsk lov. Departementet uttalte:

«Dette vil synliggjøre våre internasjonale forpliktelser og innebære at Eurodac-forordningen 2013 i sin helhet gis lovs rang. En slik gjennomføringsform gir også bedre samsvar med tilsvarende gjennomføring av EØS-relevante forordninger, der nasjonal gjennomføring er påkrevd eller tillatt, jf. EØS-avtalen artikkel 7 a.»

4.2.2 Høringsinstansenes syn

Alle høringsinstansene er positive til at Eurodac-forordningen 2013 gjennomføres ved såkalt inkorporering (dvs. at forordningen gjøres til norsk rett i sin helhet ved en gjennomføringsbestemmelse i utlendingsloven).

Utlendingsdirektoratet (UDI) påpeker at gjennomføringsmetoden medfører at utlendingens rettigheter og plikter etter Eurodac-regelverket ikke lenger vil fremgå direkte av utlendingsregelverket, noe som kan gjøre det vanskeligere for den enkelte utlending å kjenne til og ivareta sin rettsposisjon. UDI antar imidlertid at kravet i artikkel 29 i Eurodac-forordningen 2013 om at utlendingen skal gis informasjon om sine rettigheter og plikter på registreringstidspunktet, jf. personopplysningsloven § 19, oppveier for dette.

Videre ber UDI departementet vurdere om behandlingsansvaret for Eurodac nasjonalt fort-

satt bør tilligge UDI. Den tekniske gjennomføringen av gjeldende Eurodac-forordning i Norge har gjort det utfordrende for direktoratet å ivareta sine forpliktelser som behandlingsansvarlig, i det opptak, overføring, søk og verifisering utelukkende skjer i politiets datasystemer. Ved en eventuell innføring av tilgang for rettshåndhevende myndigheter, jf. ny del, vanskeliggjøres dette ytterligere, da det er komplisert å skulle ivareta et behandlingsansvar på en god måte for en systemløsning som ligger utenfor direktoratets øvrige systemarkitektur og som forvaltes av en annen etat. Tilsvarende er det utfordrende å skulle overvåke datakvaliteten på opplysningene som overføres til Eurodac sentralt, all den tid direktoratet ikke har tilgang til opptaks- eller overføringsløsningen.

Politidirektoratet (POD) mener det bør gis nærmere praktiske retningslinjer for anvendelsen av regelverket, da regelverket i Eurodac-forordningen kan fremstå som komplisert og utilgjengelig for den enkelte polititjenesteperson. POD antar at det bør inntas en bestemmelse i utlendingsforskriften om at det kan gis nærmere retningslinjer.

Politiets utlendingsenhet (PU) slutter seg til departementets forslag til gjennomføring i norsk rett. PU stiller imidlertid spørsmål ved om det ikke bør fremgå klart av utlendingsloven i hvilke situasjoner opptak av fingeravtrykk kan tas, enten ved at det uttrykkes direkte i loven eller ved at det henvises til de relevante artiklene i forordningen.

Kripos støtter departementets forslag til gjennomføringsmetode og begrunnelsene for dette. Kripos fremhever at gjennomføringsmetoden også kan forhindre tolkningstvil mellom forordningen og norsk rett.

Driftsoperatørforum (DROF) støtter også forslaget om implementering i norsk rett ved at forordningen gjennomføres direkte. Dette kan sikre at gjennomføringen av forordningen blir presis og dessuten at man unngår tvil om innholdet i norsk lov og forskrift sammenlignet med tilsvarende gjennomføring hos våre europeiske samarbeidspartnere.

4.2.3 Departementets vurdering

Etter departementets vurdering er inkorporering ved en gjennomføringsbestemmelse i utlendingsloven den beste måten å gjennomføre Eurodac-forordningen 2013 i norsk rett. Dette betyr at forordningen gjennomføres ved en bestemmelse i utlendingsloven som sier at forordningen gjelder som norsk lov, *med unntak av* den delen av forordningen som omhandler rettshåndhevende

myndigheters adgang til å anmode om sammenligning av opplysninger i databasen, jf. punkt 4.3 nedenfor. 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, for å synliggjøre at vi ikke anser oss bundet overfor EU av eventuelle senere endringer som gjøres i slikt regelverk.

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, som i dag omhandler behandling av fingeravtrykk etter gjeldende Eurodac-forordning.

Når det gjelder PODs uttalelse om at det bør inntas en bestemmelse i utlendingsforskriften om at det kan gis nærmere retningslinjer, vil departementet vurdere dette nærmere i forbindelse med at det gjøres endringer i utlendingsforskriften.

PU spør om det ikke bør fremgå klart av utlendingsloven i hvilke situasjoner opptak av fingeravtrykk kan tas, eventuelt at det henvises direkte fra utlendingsloven til de relevante artikler i forordningen. 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.

Når det gjelder UDIs innspill hva gjelder det nasjonale behandlingsansvaret, ser departementet at det kan være argumenter som taler for å foreta en ny vurdering av hvor behandlingsansvaret skal ligge. Departementet vil eventuelt vurdere dette nærmere i sammenheng med at det gjøres endringer i utlendingsforskriften, da behandlingsansvaret reguleres i forskrifts form.

Forslaget innebærer at forordningens innhold, slik det forstås i EU, blir gjeldende rett i Norge. I EU er alle offisielle språkversjonene like autentiske og relevante i rettsanvendelsen; ingen språkversjon har forrang. I tillegg vil EU-domstolen kunne avsi dommer om forståelsen av samme regelverk. 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.

4.3 Utvidelse av forordningens formål – rettshåndhevende myndigheters tilgang til Eurodac

4.3.1 Omtalen i høringsbrevet

Departementet redegjorde i høringsnotatets kapittel 4.7 om rettshåndhevende myndigheters (politimyndigheter) tilgang til Eurodac. Denne utvidelsen av formålet er den største endringen i Eurodac-forordningen 2013, og den gir rettshåndhevende myndigheter adgang til å anmode om å sammenligne fingeravtrykksopplysninger med fingeravtrykk som er lagret i sentralsystemet for å forebygge, avdekke eller etterforske terrorisme og annen alvorlig kriminalitet i begrensede tilfeller.

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-systemet¹ 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».

Når det gjelder søk i medlemslandenes databaser under Prüm-samarbeidet, er situasjonen pr. i dag at 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. Gjennomføringen av Prüm-samarbeidet vil trolig skje gradvis land for land, og ikke ved at man på en gitt dato er operativ mot alle land samtidig. Et land anses å være deltaker i Prüm-samarbeidet dersom det har et operativt Prüm-samarbeid med ett enkelt medlemsland. Dersom Norge *ikke*

¹ Prüm er et informasjonsutvekslingssystem mellom politietatene i EUs medlemsstater som er ment å effektivisere innhenting av opplysninger som man i dag allerede har tilgang til gjennom Schengen-regelverket. Politiet i de deltagende landene skal få direkte tilgang til hverandres registre for DNA, fingeravtrykk og kjøretøy (bilregistre). Tilgangen skal skje gjennom et nasjonalt kontaktpunkt.

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.

4.3.2 Høringsinstansenes syn

Flere av høringsinstansene har hatt innspill til utvidelsen av forordningens formål.

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) mener endringen er positiv i den forstand at en slik bestemmelse vil gi større mulighet for å sammenligne fingeravtrykk i databasen, for derved å kunne forebygge og etterforske terrorisme og alvorlig kriminalitet.

Kripos er svært positive til utvidelsen. Kripos ser frem til at dette vil kunne tre i kraft og få praktisk betydning for Norges del, etter fremforhandling av norsk tilknytningsavtale med EU, samt gjennomføring av et norsk operativt Prüm-samarbeid. Det bemerkes også at den nye forordningen innfører begreper/roller som bør defineres ved gjennomføringen av forordningen i norsk rett. Dette gjelder begrepene «utpekt myndighet» i forordningens artikkel 5 nr. 1 og «kontrollmyndighet» i artikkel 6 nr. 1. Det vises til at Kripos allerede i dag i praksis innehar en kontrollmyndighet, ved at Kripos gjennom sin rolle som databehandler er ansvarlig for at utveksling av fingeravtrykk gjennom Eurodac skjer i henhold til gjeldende regelverk.

Driftsoperatørforum (DROF) uttaler at de har forståelse for effektiviseringshensyn når det gjelder bruk av europeiske dataregistre, men de mener det er uheldig at Eurodac-registret kan benyttes til formål som kan knytte et kriminalitetsstigma til asylsøkere. Samtidig er det kjent at da EU-Kommisjonen la frem sitt forslag om utvidelse av forordningens formål for EU-rådet og EU-Parlamentet, hadde Kommisjonen vurdert asylretts-, personvern- og proporsjonalitetsspørsmålet knyttet til endringsforslaget svært inngående, både

internt og i samarbeid med eksterne interessehavere som UNHCR og ECRE. Eurodac-forordningen 2013 inneholder på denne bakgrunn også viktige nye rettssikkerhetsgarantier, som forbudet mot å gi opplysninger til tredjeland og organisasjoner, og at rettshåndhevende myndigheter kun kan benytte Eurodac i tilfeller hvor det er alvorlig grunn til å mene at en asylsøker har tilknytning til terrorisme eller alvorlig kriminalitet. DROF forutsetter at når ny avtale om dette blir fremforhandlet og norsk gjennomføring skal skje, blir tilsvarende hensyn nøye gjennomgått og tilpasset eksisterende lovgivning også på norsk side.

4.3.3 Departementets vurdering

Departementet bemerker at arbeidet med sikte på å inngå en avtale med EU er i gang, uten at det kan sies med sikkerhet at/når noen avtale vil bli inngått. Eventuelle forhandlinger vil mest sannsynlig skje i løpet av 2015, med ikrafttredelse mest sannsynlig i 2015 eller 2016, forutsatt Stortingets samtykke. 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 her hvilken del av forordningen som (ennå) ikke vil gjelde for Norge.

Når det gjelder Kripos sitt 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, jf. forordningens artikkel 5 og 6, og vi vil eventuelt komme tilbake til innspillet da.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det er knyttet usikkerhet til kostnadene ved gjennomføring av ny forordning. Anslaget er om lag 11 mill. kroner, inkludert et usikkerhetspåslag på 40 prosent. Beløpet knytter seg til lovpålagte tiltak (dvs. tiltak som er nødvendige for korrekt systemtilpasning og nyutvikling for å sikre en riktig anvendelse av forordningen). Kostnader som vil påløpe i forbindelse med den delen Norge ennå ikke er tilsluttet (rettshåndhevende myndigheters tilgang til Eurodac) inngår ikke i dette estimatet. Drift og vedlikehold av de nasjonale tekniske løsningene anslås til om lag 10 prosent av utviklingskostnadene. Kostnader som knytter seg

til utvikling og drift av den sentrale Eurodac-løsningen dekkes av medlemsstatene etter en avtalt fordelingsnøkkel (Norges andel er i dag 4,999 prosent av de samlede kostnadene). Lovendringsforslaget her medfører ikke endringer knyttet til dette.

Departementet skrev i høringsnotatets kapittel 6 at det på nåværende tidspunkt er vanskelig å anslå utgiftene knyttet til gjennomføringen av ny forordning. Gjennomføringskostnadene ble grovt anslått til å være i størrelsesorden 4 mill. kroner, med en fordeling på 2015 og 2016. Merkostnader i forbindelse med tilpasninger i nasjonale løsninger knyttet til kommunikasjon ble anslått å komme opp i en størrelsesorden på 4 til 5 mill. kroner.

Nyere anslag tilsier at utgiftene til nødvendig systemtilpasning og nyutvikling for en riktig implementering og anvendelse av Eurodac-forordningen 2013 vil bli høyere, om lag 11 mill. kroner for lovpålagte tiltak. Anslaget er endret fordi man nå vet mer om hvilke endringer og tiltak som er nødvendige, blant annet på bakgrunn av senere informasjon fra EUs organer. I tillegg opereres det med et høyere usikkerhetspåslag.

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. Disse tiltakene er isolert sett ikke nødvendige for å oppfylle Norges lovpålagte forpliktelser etter forordningen, men kan bidra til en mer effektiv, og dermed mindre ressurskrevende, bruk av Eurodac-systemet i etatenes daglige virke. Beregninger tilsier at disse prosessforbedringstiltakene vil beløpe seg til om lag 10 mill. kroner, gitt at de gjennomføres samtidig som de nødvendige systemtilpasningene. Utgiftene til nødvendige systemtilpasninger vil i all hovedsak komme i 2015.

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. Fordelingen skjer etter retningslinjer i etatenes databehandleravtale og innebærer konkrete vurderinger i det enkelte tilfellet. 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. Som UDI påpeker i sin høringsuttalelse, vil

dagens tekniske løsning for søk og registreringer i Eurodac 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 prosent av utviklingskostnadene, og dette forutsettes også dekket innenfor gjeldende budsjettrammer.

De nevnte prosessforbedringstiltakene vil eventuelt bli vurdert nærmere, men de er ikke en forutsetning for implementeringen.

6 Merknader til de enkelte bestemmelsene

Til § 101

Første ledd gjør Eurodac-forordningen 2013 til norsk rett innenfor rammen av hva Norge har tilsluttet seg i tilknytningsavtalen til Dublin-samarbeidet. Henvisningen viser til avtale inngått 19. januar 2001 til Dublin-konvensjonen av 15. juni 1990, senere avløst av rådsforordning (EF) nr. 343/2003 (Dublin II-forordningen), som igjen er avløst av Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 604/2013 (Dublin III-forordningen). Tilknytningsavtalen gjelder også for rådsforordning (EF) nr. 2725/2000 (Eurodac-forordningen), som senere er avløst av Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 603/2013 (Eurodac-forordningen 2013). Det er gjort unntak for artikkel 1 nr. 2, 5, 6, 7 nr. 2, 8 nr. 1 bokstav h og i, 18 nr. 2, 19 til 22, 32 nr. 2, 33, 39 nr. 3 siste del, 40 nr. 7 og 43, da disse gjelder rettshåndheverende myndigheters adgang til å anmode om sammenligning av fingeravtrykksopplysninger, noe som faller utenfor Norges nåværende tilknytningsavtale. Videre er det gjort unntak for artikkel 2 nr. 1 bokstav a, c, f, j og k og nr. 4, 3 nr. 5, 18 nr. 3, 36 og 38, som gjør henvisninger til regelverk som Norge ikke er tilsluttet. For øvrig vises det til de alminnelige motiver i punkt 4.2.3.

I *annet ledd* videreføres gjeldende lovs § 101 fjerde ledd noe forkortet. Endringen er ikke ment å gi bestemmelsen nytt meningsinnhold; regulering i forskrift vil kunne skje i samme utstrekning som tidligere.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under
et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om
lov om endringer i utlendingsloven (gjennom-
føring av Eurodac-forordningen 2013).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i utlendingsloven (gjennomføring av Eurodac-forordningen 2013) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

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.
