

## Høring - EU kommisjonenes forslag til Entry/Exit System (EES) og Registered TRaveller Programme (RTP)

Det vises til høringsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet 8. juli 2013 om EU kommisjonens forslag til Entry/Exit System (EES) og Registered Travellers Programme (RTP). Utlendingsdirektoratet vil få knytte enkelte kommentarer til forslagene innenfor vårt ansvarsområde.

Direktoratet vil på generelt grunnlag bemerke at slik forslagene til EES og RTP foreligger i dag, gir de foreslåtte ordningene liten ekstraverdi for vårt ansvarsområde sett hen til de svært høye kostnadene som er beregnet for utvikling og drift av systemene. Dersom imidlertid persongruppen omfattet av systemene utvides, lagringstiden for identitets- og passeringinformasjon forlenges og disse opplysningene gjøres tilgjengelige for bruk i direktoratet, vil systemene kunne bli nyttige verktøy i direktoratets arbeid.

### Forslag til Entry/Exit System (EES)

#### *Hvem skal registreres i systemet?*

Det følger av utkastet til EES-forordning artikkel 3 nr. 1 og nr. 2 bokstav c at kun reisende på korttidsopphold skal registreres i EES, og at innehavere av oppholdstillatelse i et medlemsland skal unntas registrering. Videre følger det av forslaget til revidert grenseforordning artikkel 10 at stempeling av reisedokument for alle reisende skal utgå, og erstattes med registrering i EES-systemet. Etter direktoratets forståelse innebærer dette at dersom systemet gjennomføres som foreslått, vil innehavere av oppholdstillatelser i Schengen ikke lenger få sine reisedokument stemplet ved kryssing av ytre grense.

Utkastet til RTP-forordning åpner riktignok for at en innehaver av oppholdskort kan søke om å bli registrert som RTP-reisende. Dette vil også innebære at passeringer av ytre Schengengrense lagres elektronisk i EES. Registrering som RTP-reisende er imidlertid frivillig, og vil etter det

foreslåtte også innebære et søknadsgebyr. Videre vil heller ikke alle innehavere av oppholdstillatelse ha en reisehyppighet som gjør dem kvalifisert til RTP-status, jf utkastet til RTP-forordning artikkel 15 nr. 1 bokstav c. Det må derfor legges til grunn at ikke alle innehavere av oppholdskort vil ønske, eller kvalifisere til, å registrere seg som RTP-reisende. For denne gruppen reisende vil det etter innføringen av EES dermed hverken forekomme manuell eller elektronisk registrering av passering av ytre Schengengrense.

I dag stemples reisedokument for innehavere av oppholdskort ved passeringe av ytre Schengengrense. Denne stempplingsinformasjonen benyttes av Utlendingsdirektoratet blant annet ved avgjørelse av søknader om permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap, jf utlendingsloven § 62 første ledd bokstav a, statsborgerloven § 7 første ledd bokstav e og statsborgerforskriften § 3-4. Informasjonen benyttes også ved vurdering av bortfall av permanent oppholdstillatelse, jf utlendingsloven § 62 femte ledd og utlendingsforskriften § 11-8.

Selv om pass-stemplinger fra yttergrensepassering ikke er en fullgod informasjonskilde om foretatt reisevirksomhet, benyttes stempplingene som et viktig tillegg til blant annet søkerens egenerklæring for å avgjøre om søkeren fyller kravene til oppholdstid i Norge. En kan heller ikke utelukke at kjennskapen om at pass-stemplinger vil bli kontrollert bidrar til at enkelte søkere gir et mer fullstendig bilde av egen reisevirksomhet i sin egenerklæring enn hva ellers ville vært tilfellet. Dersom stempplingsregimet etter EES og RTP gjennomføres som foreslått, vil dette medføre et informasjonstap for direktoratet som vil kunne få betydning for vår saksbehandling.

Direktoratets generelle erfaring tilsier videre at det ikke kun er reisende på korttidsopphold som ikke forlater Norge innen utløpet av oppholdsperioden. Dette gjør seg også gjeldende for innehavere av oppholdstillatelser, f.eks. ved at utlendingen ikke forlater Norge ved utløpet av sin tillatelse eller likevel velger å bli værende etter avslag på søknad om fornyelse. At utreiseinformasjon for denne gruppen etter det foreslåtte ikke lenger skal registreres, vil vanskeliggjøre utlendingsmyndighetenes kontroll med at utlendinger forlater Norge/Schengen som forutsatt. Dette vil heller ikke bidra til å fremme formålet bak direktiv 2008/115/EF (Returdirektivet), som fordrer en større grad av kontroll med at utlendinger – også dem på langtidsopphold – forlater Schengenterritoriet innen utreisefristen.

På denne bakgrunn ønsker Utlendingsdirektoratet primært at også inn- og utpasseringer over Schengen yttergrense for innehavere av oppholdstillatelse i et medlemsland skal registreres i EES-systemet. Tilsvarende bør også gjelde for innehavere av D-visum. Dette vil i tillegg til momentene ovenfor sørge for langt bedre datakvalitet hva gjelder inn- og utpasseringer enn det dagens manuelle stempplinger gir. Dersom EES-systemet utvides til også å omfatte innehavere av oppholdstillatelse, må det inntas en hjemmel i forordningen som gir utlendingsmyndighetene nødvendig tilgang til og mulighet for bruk av passeringsinformasjonen.

---

Hvis ikke innehavere av oppholdstillatelse inkluderes i EES-systemet, bør medlemslandene gis anledning til å fortsatt manuelt stemple reisedokumenter ved passering ytre Schengengrense for innehavere av oppholdstillatelse, som ikke benytter seg av RTP-systemet. Dette forutsetter imidlertid at alle medlemsland innfører samme stemplingsregime.

#### *Merknader til lagringsfristene*

Direktoratet har forstått utkastet til EES-forordning slik at lagringstiden for de enkelte inn- og utpasseringer etter artikkel 20 nr. 1 som hovedregel ikke skal overstige 181 dager. Ved svært hyppige inn- og utpasseringer vil imidlertid registreringene kunne bli lagret for en lengre periode, jf bestemmelsens nr. 2. Dersom det ikke registreres noen utpassering før siste dato for lovlig opphold, vil passeringsinformasjonen lagres i maksimalt fem år fra siste mulige dato for lovlig opphold.

Dette innebærer at informasjon om foretatte passeringer av ytre Schengengrense etter det foreliggende som hovedregel vil være tilgjengelig for utlendingsmyndighetene i en vesentlig kortere periode enn hva tilfellet er ved dagens manuelle stemplinger. Slik personkretsbegrensningene i forordningsutkastets artikkel 3 er formulert, vil dette informasjonstapet være mest problematisk for visumpfiktige reisende. Etter forordning 810/2009 (visumforordningen) artikkel 21. nr. 4 og 24. nr. 2 bokstav b skal det ved vurderingen av søknader om visum og flerreisevisum legges vekt på tidligere positiv reisehistorikk. Dette innebærer at utlendingsmyndighetene plikter å undersøke om søkeren tidligere har overholdt fristene for utreise fra Schengen-territoriet. Denne informasjonen vil ikke lenger være tilgjengelig slik utkastet til EES-forordning er formulert. Utkastet til EES-forordning er på dette punkt således ikke i tråd med det gjeldende regelverket etter visumforordningen.

De korte lagringstidene for informasjon om inn- og utpasseringer vil også være problematisk i forhold til saksbehandling av søknader om RTP-status. Det følger av utkastet til RTP-forordning artikkel 12 nr. 2 bokstav d at det ved avgjørelse av en søknad skal ses hen til om tredjelandsborgeren tidligere har oversittet en utreisefrist. Dette vil være vanskelig å vurdere dersom informasjon om inn- og utpasseringer ikke lagres for lengre tid enn det som er foreslått.

Utkastet til EES-forordning artikkel 20 nr. 2 og 3 er ikke fullstendig entydig når det gjelder lagring av identitets- og grensepasseringsinformasjon for reisende som oversitter utreisefristen. I Kommisjonens forklarende kommentarer til bestemmelsen (Commission Staff Working Document – 2013/0057 (COD), side 4) heter det imidlertid at:

*If a person is signalled as not having left the Schengen after six months, the data needs to be kept, in principle, until the person does so, has been detected within the territory, or has obtained a legal reason to stay. Nevertheless, it is considered proportionate to delete the data after five years even if none of the above events have occurred. (våre kursivering).*

---

Dette tyder etter direktoratets forståelse på at identitets- og passeringsinformasjon ved oversittet utreisefrist skal slettes ved utreise. Hvis overtredelsen ikke er av en slik karakter at tredjelandsborgeren innmeldes i SIS, vil utlendingsmyndighetene dermed ved f.eks. en senere visumsøknad ikke lenger ha mulighet til å avdekke at tredjelandsborgeren har misbrukt en tidligere tillatelse.

Forordningsutkastet legger videre opp til en absolutt slettefrist fem år etter siste mulige dato for lovlig opphold på Schengen-territoriet. Direktoratet har imidlertid erfaring med at tredjelandsborgere kan oppholde seg ulovlig i Norge i mer enn fem år etter utreisefristen, og at det således vil være uheldig om identitets- og innreiseinformasjon ikke lenger forefinnes ved pågripelse fem år etter siste mulige dato for lovlig opphold.

For å kunne ivareta våre forpliktelser etter utlendingsregelverket er det ønskelig for direktoratet at identitets- og grensepasseringsinformasjon lagres i 10 år. Dette tilsvarer hvor lang tid tilbake vi vil kunne ha tilgang til denne informasjonen i dag gjennom tredjelandsborgerens reisedokument. En lagringstid på 10 år vil også være tilstrekkelig for å ivareta saksbehandlingsbehov dersom også innehavere av oppholdstillatelse inkluderes i EES. Reglene for sletting i etter forordning 2725/2000 (Eurodac), inntatt i utlendingsforskriften § 18-5, kan her brukes som forbilde. Etter dette systemet slettes oppføringer automatisk etter 10 år, eventuelt tidligere dersom tredjelandsborgeren innvilges statsborgerskap i et land som deltar i Eurodac-samarbeidet. Dersom slik lagringstid ikke er gjennomførbart bør lagringstiden i EES-systemet som et minimum korrespondere med lagringstiden for informasjon lagret i VIS, for å sikre sammenhengen mellom visumregelverket og EES.

Uansett hvilken lagringstid som legges til grunn i den endelige forordningen, er det viktig at fristene utformes slik at oppfølging av sletteregler kan skje automatisk og styrt sentralt.

I forslaget til EES-forordning artikkel 10 fremgår det at det skal utarbeides en liste over tredjelandsborgere som ikke har overholdt utreisefristen. Det er for direktoratet uklart hvor lenge opplysninger om tredjelandsborgere skal beholdes på denne listen, og om opplysningene på denne listen fortsatt vil være tilgjengelige for utlendingsmyndighetene etter at sletting i henhold til artikkel 20 har funnet sted. Listen bør imidlertid uansett gjøres søkbar, for eksempel slik at det gjøres automatiske søk i listen ved opprettelse av sak i VIS.

#### *Kategorier informasjon som lagres og opptak av biometri*

Informasjonskategoriene etter utkastet til EES-forordning artikkel 11 og 12 vil etter direktoratets skjønn være tilstrekkelige til å kunne søke i EES-systemet i saksbehandling av visumsaker, jf utkastet artikkel 16. Informasjonskategoriene vil også være tilstrekkelige hvis EES utvides til også å omfatte innehavere av oppholdstillatelse.

Flere medlemsland har uttrykt ønske om at informasjonen som skal tas opp etter utkastet til EES-forordning artikkel 11 begrenses til å gjelde informasjon som kan leses ut av reisedokumentets maskinlesbare sone

---

(MRZ). En slik automatisk registrering av identitetsopplysninger vil innebære en betydelig tidsbesparelse i grensekontrollen. Direktoratet er av den oppfatning at vi fortsatt vil kunne ivareta våre forpliktelser etter EES-forordningsutkastet artikkel 16 med informasjonen som kan leses ut av MRZ, og også etter eventuelle tilsvarende hjemler dersom også innehavere av oppholdstillatelse inntas i systemet.

Når det gjelder tidspunkt for opptak av biometriske kjennetegn er det fra et utlendingsfaglig ståsted ønskelig at dette skjer allerede i forbindelse med innføring av systemet. Bruk av biometriske kjennetegn er et svært godt verktøy for å avdekke ID-misbruk og gir således en langt bedre kontroll med hvem som faktisk inn- og utpasserer enn det tradisjonelle kontrollmetoder gir. Bruk av biometriske kjennetegn vil i tilfeller også kunne være eneste mulighet for å avdekke et forfalsket reisedokument. Ved den planlagte innføringen av EES vil utrulling av VIS med opptak av biometriske kjennetegn være fullført, og bruk av biometri i begge systemer vil gi rask og sikker identifisering.

Direktoratet påpeker likevel at EES-systemet skal håndtere en svært stor trafikk av personer som skal krysse yttergrensen, og registrering av disse må skje raskt og uten avbrudd. Innføring av biometri allerede fra starten av er en kompliserende faktor og øker risikoen for feil. Gjennom innføringen av VIS har medlemslandene og Kommisjonen opparbeidet seg en viss erfaring med opptak og bruk av biometri etter fellesstandarder. Det kan sålede ut fra et IT-faglig ståsted argumenteres for at en bør innføre opptak av biometri gradvis i et system av EES' størrelse og kompleksitet. Det er imidlertid direktoratets oppfatning her at de utlendingsfaglige argumentene bør veie tyngre.

#### *Hvilken tilgang skal utlendingsmyndighetene ha til EES-systemet*

For direktoratets saksbehandling av visumsaker vil den foreslåtte systemtilgangen i utkastet artikkel 16 være tilstrekkelig.

Hvis også innehavere av oppholdstillatelser inkluderes i EES, må utlendingsmyndighetene gis tilgang til identitets- og passeringinformasjon ved avgjørelse av søknader om midlertidig oppholdstillatelse, permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap.

#### *Bør rettshåndhevende myndigheter ha tilgang til EES?*

Direktoratet ser at det er gode politifaglige argumenter for å gi også rettshåndhevende myndigheter tilgang til EES. Også den relativt høye kostnaden ved etableringen av et slikt system tilsier at informasjonen lagret bør kunne brukes videre enn den nokså snevre anvendelsesområdet det i dag er lagt opp til. På denne bakgrunn anser direktoratet det hensiktsmessig at rettshåndhevende myndigheter kan gis en tilgang til EES på linje med tilgangen disse myndighetene har til VIS i dag, jf VIS-forordningen artikkel 3.

---

## Forslag til RTP-system

### *Hvor skal en søknad kunne leveres?*

Utlendingsdirektoratet ser det som en kritisk suksessfaktor for RTP-programmet at det gjøres tilgjengelig for brukerne gjennom en enkel og fleksibel tilgang til søknadsprosessen. Imidlertid er det på det rene at forslaget inntatt i utkastet til RTP-forordning artikkel 5 vil være svært ressurskrevende. Direktoratet anser derfor Justisdepartementets forslag om delt søknadsprosedyre for visumpliktige og visumfrie som godt, og anbefaler at dette kombineres med en utvidelse av dagens funksjonalitet for nettbasert søknad.

Gode grunner taler altså for at tredjelandsborgere ikke gis like stor valgfrihet for innlevering av en søknad om RTP-status som foreslått i artikkel 5. Det er imidlertid viktig at organiseringen av søknadsmottak fortsatt skjer på en slik måte at en søknad om RTP-status fremstår som et reelt alternativ for de reisende. Her kan en med fordel se hen til det tilsvarende regelverket i visumforordningen i artikkel 5. At hver stat behandler søknader fra «sine» reisende vil også forenkle saksbehandlingen, særlig i forhold til å kontrollere informasjon etterspurt etter forordningsutkastet artikkel 9 nr. 5.

RTP-regelverket når det gjelder søknad og søknadsbehandling er lagt tett opptil det tilsvarende regelverket i visumforordningen. Det er imidlertid ikke tatt høyde for bruk av eksterne tjenesteytere i RTP-prosessen. Bruk av eksterne tjenesteytere er i dag et sentralt virkemiddel for å sikre effektiv ressursutnyttelse både ved norske utenriksstasjoner og utenriksstasjoner tilhørende andre Schengen-land. Det er således vanskelig å se for seg at søknadsmottak av RTP-søknader skal kunne skje på siden av denne organiseringsmodellen. Vi antar imidlertid at Utenriksdepartementet vil kommentere dette nærmere, og ønsker her kun å gjøre Justisdepartementet oppmerksomme på problemstillingen.

### *Behandling av RTP-søknader*

Ulike medlemsstater har organisert seg ulikt nasjonalt når det gjelder hvilke organer som er tillagt hvilke kompetanser i utlendings- og grenseforvaltningen. Dersom det fullstendig overlates til medlemsstatene selv å definere hvilke organer som skal ha gis myndighet for å motta og avgjøre søknader om RTP, vil systemet bli svært lite gjennomsløst for brukerne. Dette taler for at det fastlegges på fellesskapsnivå hvilke myndigheter som skal gis kompetanse til å avgjøre søknader om RTP-status.

Videre omhandler RTP-systemet, slik det er foreslått, forhåndsprøving av vilkårene for grensepassering etter grenseforordningen. Selv om saksbehandlingsløpet er lagt tett opp til det tilsvarende saksbehandlingsløpet etter visumforordningen, endrer ikke det at å innvilge eller avslå en søknad om RTP-status er utøvelse av grensekontroll. Direktoratet er derfor av den oppfatning at det som et minimum spesifikt bør henvises til myndighetene ansvarlige for grensekontroll i utkastet til RTP-forordning artikkel 4.

---

### *Lagring av data*

Utlendingsdirektoratet anser Kommisjonens foretrukne løsning som kombinerer bruk av et «token» og en database som unødvendig kostbar og for omstendelig. Etter vår oppfatning bør det her vurderes andre alternativer, herunder om utlendingens reisedokument kan inneholde den nødvendige identifikatoren.

Den øvrige tekniske oppbyggingen av EES og RTP, med en sentral database og nasjonale tilknytningspunkter, følger en etablert Schengen-mal som for VIS og SIS II. Denne løsningen fungerer godt, og gir medlemslandene den nødvendige friheten til å implementere de nye ordningene i sine nasjonale systemer. Direktoratet savner imidlertid en helhetlig plan for informasjonsutveksling mellom de relevante og sentrale internasjonale systemene. For EES er det for eksempel ansett som tilstrekkelig at visuminnehaveres fingeravtrykk ligger lagret i VIS, uten at det er nærmere presisert hvordan et søk mellom basene skal foregå.

### *Tilgang til grensepasseringsdata for innehavere av oppholdstillatelse*

Som tidligere påpekt vil forslagene til EES- og RTP-systemer medføre at all manuell stempeling av reisedokument opphører, uten at den foreslåtte elektroniske registreringen vil dekke alle typer reisende. Hvis det ikke er mulig å få gjennomslag for at EES også skal omfatte innehavere av oppholdstillatelse, bør direktoratet få tilgang til grensepasseringsinformasjon for de innehaverene av oppholdstillatelse som har søkt om frivillige registrering i RTP. Det må da også utformes nødvendig hjemler for at utlendingsmyndighetene kan bruke denne informasjonen ved avgjørelse av søknader om permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap.

Med hilsen

Frode Mortensen  
ass.avdelingsdirektør

Tor Magne Hovland  
underdirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk i Utlendingsdirektoratet og har derfor ingen signatur. Brevet sendes kun elektronisk.

---