

Høringsnotat

Innvandringsavdelingen

Dato: 2. april 2025

Saksnr: 25/2204

Høringsfrist: 2. juli 2025

FORSLAG TIL ENDRINGER I UTLENDINGSLOVEN OG GRENSELOVEN SAMT TILHØRENDE FORSKRIFTSBESTEMMELSER FOR Å GJENNOMFØRE EURODAC-FORORDNINGEN FRA 2024 I NORSK RETT

Innhold

1	Høringsnotatets hovedinnhold.....	2
2	Bakgrunn	2
3	Gjeldende rett	3
4	Ny Eurodac-forordning	3
4.1	Hovedendringene	3
4.2	Nærmere om enkelte endringer som har betydning for Norge.....	4
4.3	Departementets vurdering av endringene som følger av Eurodac- forordningen av 2024.....	8
5	Gjennomføring av forordningen i norsk rett	9
5.1	Inkorporasjon av forordningen i utlendingsloven § 101 og tilhørende forskriftskompetanse.....	9
5.2	Øvrige endringer i utlendingsloven og grenseloven.....	11
5.3	Regulering i utlendingsforskriften.....	12
5.3.1	Behandlingsansvar	12
5.3.2	Kontrollmyndighet (rettshåndhevelsesformål).....	13
6	Økonomiske og administrative konsekvenser	13
7	Forslag til endring av lov og forskrift.....	13
7.1	Endring i utlendingsloven	13
7.2	Endringer i grenseloven	14
7.3	Endringer i utlendingsforskriften	14

1 Høringsnotatets hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet sender med dette på høring forslag til endringer i utlendingsloven (utl.) og grenseloven samt utlendingsforskriften (utlf.), for å gjennomføre EUs forordning (EU) 2024/1358 («Eurodac-forordningen»¹).

Den nye Eurodac-forordningen av 2024 er i hovedsak en videreutvikling av gjeldende Eurodac-forordning av 2013 (forordning (EU) 603/2013), som med enkelte forbehold gjelder som norsk rett gjennom utlendingsloven § 101.

Eurodac-forordningen er bindende for Norge fordi den inngår i det såkalte Dublin-samarbeidet, som Norge er tilknyttet gjennom «Dublin-avtalen».² I henhold til Dublin-avtalen artikkel 4 nr. 2, skal Europakommisjonen (Kommisjonen) underrette Norge om vedtak om nye rettsakter eller tiltak knyttet til Dublin-samarbeidet, og Norge skal deretter på selvstendig grunnlag avgjøre om innholdet skal godtas fra norsk side og innarbeides i norsk rett.

Norge ble i brev 17. mai og 12. juni 2024 underrettet om (notifisert) deler av den nye Eurodac-forordningen. Med forbehold om Stortingets samtykke, jf. Grunnloven § 26 annet ledd, ble EU 5. november 2024 notifisert tilbake om Norges godtakelse av innholdet beskrevet i de nevnte notifiseringene fra Kommisjonen (videre omtale i punkt 5.1 under). Det ble presisert at innholdet blir bindende for Norge først når alle konstitusjonelle vilkår er oppfylt.

Departementet foreslår i dette høringsnotatet å gjennomføre Eurodac-forordningen fra 2024 i norsk rett gjennom inkorporasjon i utlendingsloven § 101, samt å åpne for å gi bestemmelser i forskrift om behandling av opplysninger i Eurodac, og om klageadgang.

Videre forslås det enkelte justeringer i utlendingsforskriften, i reglene som gjelder Eurodac-forordningen og behandlingsansvar for relevante personopplysninger.

I tillegg foreslår departementet å justere §§ 9 a, 98 og 101 i utlendingsloven, og § 8 i grenseloven, for å innta enkelte språklige presiseringer og forenklinger, samt å tilføye henvisninger til Eurodac-forordningen av 2024.

Forordningen i norsk uoffisiell oversettelse følger vedlagt. Forordningen i engelsk versjon er tilgjengelig her: [L_202401358EN.000101.fmx.xml](https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1358/oj/202401358EN.000101.fmx.xml).

2 Bakgrunn

Kommisjonen la 23. september 2020 frem forslag til en omfattende og helhetlig reform av EUs asyl- og migrasjonspolitik og -regelverk, omtalt som Pakten om migrasjon og asyl («Pakten»). Det ble i den forbindelse foreslått rettsakter som

¹ Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2024/1358 14. mai 2024 om opprettelse av «Eurodac» for sammenligning av biometriske opplysninger for effektiv anvendelse av europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2024/1351 og (EU) 2024/1350 og rådsdirektiv 2001/55/EF og for å identifisere en tredjelandsborger eller statsløs med ulovlig opphold, og om anmodninger om sammenligning med Eurodac-opplysninger fra medlemsstatenes rettsåndhevende myndigheter og Europol for rettsåndhevelsesformål, om endring av europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2018/1240 og (EU) 2019/818 og om oppheving av europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 603/2013

² Avtale 19. januar 2001 mellom Norge, Island og EU 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

både videreutvikler dagens EU-regelverk, og som etablerer nye regler innenfor områdene asyl, migrasjon, yttergrenseforvaltning og retur.

Rettsaktene som inngår i Pakten, herunder ny Eurodac-forordning, ble vedtatt i EU 14. mai 2024. Målet med Pakten er blant annet å bidra til sikrere yttergrenser og raske og effektive asylprosedyrer. Videre er målet å bygge inn migrasjon som et element i bredere internasjonale partnerskap, i tillegg til å etablere et effektivt system for solidaritet og ansvar i EU, som skal bidra til en jevnere byrdefordeling mellom medlemsstatene.

Eurodac-forordningen er direkte bindende i sin helhet for alle EUs medlemsland unntatt Danmark og Irland. Irland har imidlertid vedtatt at de vil tre inn i samtlige rettsakter i Pakten så langt de har anledning til det (Irland deltar ikke i Schengen-samarbeidet). Danmark vil, i likhet med Norge, Island, Liechtenstein og Sveits, ta del i de delene av Eurodac-forordningen som innebærer en utvikling av Dublin-samarbeidet.

3 Gjeldende rett

Eurodac (European Dactyloscopy System) er en database for EU, Sveits, Liechtenstein, Island og Norge, der det lagres fingeravtrykk og enkelte andre opplysninger om personer som søker internasjonal beskyttelse (asyl) eller som blir pågrepet for irregulær grensepassering til EU/Schengen. Hensikten er å tilrettelegge for sammenlikning av fingeravtrykk for å identifisere asylsøkere, og for å fastsette hvilken medlemsstat som er ansvarlig for å behandle en søknad om asyl etter Dublin-regelverket. Rettshåndhevende myndigheter har også på bestemte vilkår mulighet til å søke i databasen som ledd i å forebygge, avdekke eller etterforske terrorisme og andre alvorlige straffbare handlinger.

Eurodac-forordningen av 2013 er i dag inkorporert i utlendingsloven § 101, med enkelte forbehold, og gjelder som norsk rett. Gjennom annet ledd i bestemmelsen er Kongen gitt fullmakt til å vedta nærmere regler i forskrift om behandlingen av opplysningene.

Behandlingsansvaret for personopplysninger i Eurodac er regulert i utlendingsforskriften § 18-5. Behandlingsansvaret ligger i dag hos Utlendingsdirektoratet (UDI), med unntak for behandling av personopplysninger for rettshåndhevelsesformål, som ligger hos Kripos.

4 Ny Eurodac-forordning

4.1 Hovedendringene³

Eurodac-forordningen av 2024 bygger videre på Eurodac-forordningen fra 2013, samtidig som det er gjort en del endringer. Den nye forordningen legger blant annet til rette for økt opptak og lagring av biometri og andre personopplysninger, og for at det blir mer presise og fullstendige registreringer i systemet enn tidligere. Forordningen av 2024 utvider formålet med hele Eurodac-forordningen, og skal i

³ Høringsnotatet gir ikke en fullstendig gjennomgang av det materielle innholdet i alle de nye artiklene. Notatet påpeker de sentrale endringene i nye Eurodac av 2024, og hvilke regelverksendringer som kreves for å gjennomføre forordningen i norsk rett. Henvisningene til artikler er ikke nødvendigvis uttømmende.

all hovedsak støtte opp under EUs politikk for asyl, gjenbosetting og irregulær migrasjon. Gjennom det tette båndet til forordningen om asyl- og migrasjonshåndtering (AMMR), skal Eurodac-forordningen bidra til å sikre et velfungerende asylsystem og kontroll med irregulær migrasjon. Andre sentrale endringer som innføres med Eurodac 2024, er at flere kategorier personer vil bli registrert i systemet, og at EU skal kunne ta ut statistikk over antall personer som har søkt beskyttelse, ikke kun antall søknader.

4.2 Nærmere om enkelte endringer som har betydning for Norge

Utvidelse av formålet med forordningen (artikkel 1)

Den nye forordningen av 2024 utvider formålet med Eurodac. I tillegg til å skulle tilrettelegge for fastsettelsen av hvilken medlemsstat som er ansvarlig for å behandle en asylsøknad, er uttrykkelige formål med Eurodac nå å bistå i forbindelse med kontroll av irregulær migrasjon, avsløring av sekundærmigrasjon innad i EU, identifisering av personer med ulovlig opphold (blant annet gjennom å lagre personopplysninger i et felles identitetsregister (CIR)), og å sikre interoperabilitet (samhandling) med visuminformasjonsystemet, VIS, og det felleseuropeiske fremreisesystemet, ETIAS. Et ytterligere nytt formål med Eurodac er at EUs politikk skal kunne utformes på bakgrunn av statistikk på tvers av systemene, Eurodac, VIS og ETIAS, i tillegg til EUs inn- og utreisesystem, EES. Videre er beskyttelse av barn også fremhevet som formål. Det er fortsatt et formål med Eurodac at rettshåndhevende myndigheter skal kunne gjøre søk i databasen.

Enkelte av formålene med forordningen viser til rettsakter som Norge ikke er bundet av (deler av forordning om hhv. asyl- og migrasjonshåndtering og gjenbosetting⁴, og direktiv om midlertidig beskyttelse). Disse formålene er i utgangspunktet ikke relevante for Norge, men vil ha en viss overordnet betydning i enkelte sammenhenger, blant annet i forbindelse med lagring av opplysninger i det felles identitetsregisteret, CIR.

Nye kategorier og opplysninger som skal registreres (artikkel 13 og kapittel II–VIII)

I Eurodac-forordningen av 2013 opereres det med tre ulike personkategorier; personer som har søkt om internasjonal beskyttelse (asylsøkere), tredjelandborgere pågrepet i forbindelse med irregulær passering av en Schengen-yttergrense og tredjelandborgere som oppholder seg ulovlig i en medlemsstat. Fingeravtrykk mv. blir kun lagret for de to første kategoriene.

Med Eurodac-forordningen av 2024 skal også ansiktsbilde tas, for å bøte på utfordringer ved opptak av fingeravtrykk. Videre er antallet personkategorier utvidet, hvorav kapittel II–VI nevnt under er av betydning for Norge⁵.

Kapittel II:

Personer som har søkt om internasjonal beskyttelse

Kapittel III:

⁴ Se nærmere om gjenbosetting under i punktene 4.2 og 5.1.

⁵ Kapittel VII og VIII er ikke bindende for Norge fordi de faller utenfor Dublin-avtalen.

Personer som er registrert med sikte på å gjennomføre en innreiseprosedyre, og personer som er gitt innreisetillatelse i samsvar med en nasjonal gjenbosettingsordning

Kapittel IV:

Tredjelandsborgere eller statsløse som er pågrepet i forbindelse med irregulær kryssing av en ytre grense

Kapittel V:

Tredjelandsborgere eller statsløse som oppholder seg ulovlig i en medlemsstat

Kapittel VI:

Tredjelandsborgere eller statsløse som er satt i land etter en søk- og redningsaksjon

Kapittel VII:

Opplysninger om relokalisering

Kapittel VIII

Personer som har fått midlertidig beskyttelse

De opplysningene om den enkelte som etter Eurodac 2024 skal opptas og lagres, er blant annet fingeravtrykk, ansiktsbilde, navn, nasjonalitet, fødselsdato, fødested og kjønn. Der det er aktuelt, skal det også registreres om personen er innvilget retur- og reintegreringsstøtte, om personen har fått utstedt visum og hvilken medlemsstat som har utstedt dette, om personen har vært gjenbosatt, og om personen har fått avslag på en asylsøknad og ikke har rett til å oppholde seg i en medlemsstat.

Særlig om flagging i forbindelse med sikkerhetsrisiko (artiklene 17 nr. 2 i), 22 nr. 3 d), 23 nr. 3 e) og 24 nr. 3 f))

I henhold til screening-forordningen ((EU) 2024/1356) artiklene 5 til 7, skal det gjennomføres en screening av blant annet personer som søker beskyttelse i tilknytning til en grensekontroll, personer som ikke fyller vilkårene for lovlig innreise, og personer som oppholder seg i riket ulovlig uten tidligere å ha blitt screenet. Under screeningen skal det i henhold til screening-forordningen artikkel 15 gjennomføres en sikkerhetsjekk for å verifisere hvorvidt vedkommende kan utgjøre en fare for indre sikkerhet. Datasettet knyttet til en person skal markeres med et «sikkerhetsflagg» dersom det blir fastslått at personen utgjør en sikkerhetsrisiko i henhold til vilkårene spesifisert i hjemlene nevnt i overskriften ovenfor, f.eks. fordi personen er voldelig, bevæpnet eller involvert i noen av de straffbare forholdene nevnt i direktiv (EU) 2017/541 (kontraterrordirektivet⁶) eller artikkel 2 nr. 2 i rammebeslutning 2002/584/JIS (Den europeiske arrestorden⁷)). Etter artikkel 16 nr. 4 tredje avsnitt i AMMR, skal en anmodning om overtakelse, jf. artikkel 39, ikke sendes dersom en søker er vurdert å utgjøre en

⁶ Norge er ikke bundet av dette direktivet.

⁷ EUs rammebeslutning om europeisk arrestordre av 13. juni 2002 gjelder ikke for Norge. Norge er derimot tilsluttet en parallellavtale til rammebeslutningen, Avtale 28. juni 2006 mellom Den europeiske union og Island og Norge om overleveringsprosedyre mellom medlemsstatene i Den europeiske union og Island og Norge. Parallellavtalen er med noen få, men viktige, unntak identisk med rammebeslutningen.

sikkerhetstrussel. Den medlemsstaten hvor søkeren befinner seg skal da være ansvarlig.

Styrkede rettigheter for barn som skal registreres (artikkel 14)

Forordningen senker grensen for når biometri av barn skal lagres i Eurodac, fra 14 år til seks år. Formålet med å oppta og lagre biometri av barn, er blant annet å identifisere og beskytte de som har blitt utsatt for menneskehandel og/eller som har kommet bort fra sin familie. Ved tvil om et barn er under seks år, skal det ikke opptas biometri. Søk for rettshåndhevelsesformål i opplysninger som gjelder barn under 14 år er strengt regulert.

Ved opptak av biometri av enslige, mindreårige asylsøkere som ennå ikke har fått oppnevnt representant/verge, skal en uavhengig person med barnefaglig kompetanse være til stede.

Gjenbosetting (kapittel III)

Registrering og innhenting av opplysninger knyttet til gjenbosetting regulert i kapittel III er en nyvinning. Med Eurodac av 2024 skal medlemsstatene registrere personer som blir gjenbosatt i henhold til EUs rammeverk for gjenbosetting eller etter nasjonale ordninger (artikkel 18–21). Disse bestemmelsene er koblet til reglene i AMMR om hvilken medlemsstat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad (artikkel 36 nr. 1 c). Etter Eurodac av 2024 skal biometri opptas så snart vedkommende har fått internasjonal beskyttelse eller opphold på humanitært grunnlag i henhold til nasjonal rett og senest 72 timer etter dette.

Sammenlikning av biometriske opplysninger (kapittel IX)

Med Eurodac av 2024 skal det opptas og lagres biometriske opplysninger i form av ansiktsbilde i tillegg til fingeravtrykk. Det er fortsatt fingeravtrykk som i utgangspunktet skal benyttes for sammenlikning, men til forskjell fra tidligere kan også ansiktsbilder sammenliknes, enten i tillegg til fingeravtrykk, eller alene dersom fingeravtrykk ikke er tilgjengelig.

Lagring av opplysninger (artikkel 29)

I likhet med tidligere, åpner forordningen for at registrerte opplysninger om asylsøkere fortsatt kan lagres i inntil 10 år. For de øvrige kategoriene er lagringstiden inntil 5 år (med enkelte variasjoner). Det betyr at lagringstiden har økt for personer som er tatt i ulovlig grensepassering (tidligere inntil 18 måneder), og for personer uten lovlig opphold (tidligere ingen lagring av opplysninger). Etter lagringstidens utløp, slettes opplysningene automatisk.

Kobling av datasett (artikkel 3 nr. 6)

Opplysninger i Eurodac om samme person, registrert under ulike kategorier, skal kobles sammen. Koblingen vil gjøre det mulig å hente ut statistikk både på antall asylsøknader og på antall asylsøkere som befinner seg i EU eller de landene som deltar i Dublin-samarbeidet. Hittil har ikke EU hatt oversikt over hvor mange søkere som befinner seg i medlemsstatene, da Eurodac kun teller søknader, og samme person kan ha inngitt flere søknader i ett eller flere land. Lenking av informasjonen skal gi et bedre grunnlag for å kartlegge omfanget av sekundærmigrasjon i Europa og for å beslutte hvordan migrasjonssituasjonen fremover skal håndteres.

Informasjonsdeling med tredjeland med henblikk på retur (artikkel 50)

Forordningen åpner for at identitetsopplysninger i Eurodac skal kunne deles med tredjeland i forbindelse med retur, der dette er nødvendig for utstedelse av reisedokumenter. Informasjonsdelingen må gjøres innenfor rammen av reglene om datasikkerhet. Det er et uttrykkelig forbud mot å dele informasjon om at en person har søkt beskyttelse i Europa.

Interoperabilitet med andre EU-systemer; søk og sammenlikning (artiklene 8–11, kapittel XIII)

Eurodac er en del av interoperabilitetsløsningen sammen med andre EU-informasjonssystemer som lagrer personopplysninger (VIS, ETIAS og EES). Eurodac skal kobles på søkeportalen, European Search Portal, som gjør det mulig å foreta søk i personopplysninger på tvers av systemene, og å få svar tilbake.

I forbindelse med behandling av søknader om henholdsvis fremreisetillatelse og visum, skal systemene ETIAS og VIS få tilgang til Eurodac for å foreta *automatiske* søk, i tillegg til at ETIAS-myndigheter og visummyndigheter i de ulike medlemsstatene skal få tilgang til å foreta *manuelle* søk. Søkene gjør det mulig å sammenlikne og verifisere opplysninger som er relevante for tillatelsen det er søkt om.⁸

Statistikk (artikkel 12 nr. 3)

EUs IT-byrå, eu-LISA, skal utarbeide månedlig statistikk på tvers av de ulike EU-systemene for å bistå med formålet om bedre kontroll med irregulær innvandring, påvisning av sekundærbevegelser og identifisering av tredjelandsborgere og statsløse med ulovlig opphold med henblikk på å fastsette hensiktsmessige tiltak, samt formålet om å støtte kunnskapsbasert politikktutforming. Med Eurodac-forordningen av 2024 vil eu-LISA kunne ta ut statistikk over personer, ikke bare søknader. Som nevnt over, er bakgrunnen at en person kan ha inngitt flere søknader i flere land. Ved også å ta ut statistikk over personer, får man bedre oversikt over hvor mange som befinner seg på territoriet enn det man har i dag. EU vil antakelig også få et bedre grunnlag til å følge sekundærbevegelsene innad i Europa, noe som flere land, blant annet Norge, har etterspurt over lang tid.

Rettsåndhevende myndigheters tilgang til Eurodac (kapittel XI)

I likhet med Eurodac-forordningen av 2013, kan politiet, på nærmere vilkår, anmode om sammenlikning av biometriske opplysninger lagret i Eurodac for å forebygge, avdekke og etterforske terrorhandlinger eller andre alvorlige straffbare forhold, se kapittel XI i Eurodac-forordningen 2024. I Norge er det politiet og Politiets sikkerhetstjeneste (PST) som er utpekt som nasjonal myndighet med kompetanse til å *anmode* om slike søk. Den nasjonale myndigheten som skal vurdere om vilkårene for søk er oppfylt i det enkelte tilfellet, omtales i forordningen som *kontrollerende myndighet* («*verifying authority*»), og er i Norge planlagt å ligge til Kripos, på samme måte som i dag. I tillegg vurderes det nå om det er hensiktsmessig å etablere en egen kontrollerende myndighet i PST, som skal vurdere og avgjøre anmodninger om registersøk der PST er anmodende myndighet. Dette er ikke avgjort, men i forslaget til forskriftsbestemmelser tas det utgangspunkt i at det etableres en egen kontrollerende myndighet hos PST.

⁸ Eurodac-forordningen artiklene 8-11 er ikke omfattet av Kommisjonens notifikasjon til Norge i henhold til Dublin-avtalen, og dermed ikke Norges notifikasjon tilbake til Kommisjonen. Se ytterligere omtale i punkt 5.1 under.

For øvrig er gjeldende vilkår og prosedyrer for rettshåndhevende myndigheters tilgang til Eurodac i hovedsak videreført og tilnærmet uendret i Eurodac-forordningen 2024. *Før* rettshåndhevende myndigheter gis tilgang til Eurodac, er det som hovedregel krav om at det først må gjøres et søk i nasjonale databaser og i andre medlemslands fingeravtrykkdatabaser i henhold til Prüm-regelverket. Eurodac-forordningen av 2024 innfører imidlertid et praktisk viktig unntak fra dette. Unntaket gjelder for tilfeller der rettshåndhevende myndigheter, med hjemmel i interoperabilitetsforordningen, allerede har foretatt et søk i identitetsregisteret, CIR, som har vist at den aktuelle personen er registrert i Eurodac. I slike tilfeller er det altså ikke nødvendig å foreta et slikt forhåndssøk i nasjonale databaser mv., som nevnt over.

4.3 Departementets vurdering av endringene som følger av Eurodac-forordningen av 2024

Etter departementets syn er endringene som følger av den nye Eurodac-forordningen viktige for både EU og Norge. Ved at medlemsstatene registrerer både fingeravtrykk, ansiktsbilde og annen relevant informasjon om den enkelte, vil det bli lettere å fastsette hvilken medlemsstat som er ansvarlig for å behandle en asylsøknad. Dette vil bidra til å sikre et velfungerende Dublin-samarbeid og asylsystem i Europa. Mer presis og fullstendig registrering vil også gjøre det enklere å klarlegge identiteten til personer uten lovlig opphold, og gi bedre oversikt over personer som utgjør en sikkerhetsrisiko, samt gjøre det enklere å avsløre sekundærmigrasjon i EU og misbruk av asylsystemet. I tillegg vil returarbeidet styrkes, og medlemsstatene vil få en bedre oversikt over migrasjonssituasjonen i Europa. Departementet ser det videre som positivt at barns rettigheter styrkes.

For rettshåndhevende myndigheter vil endringene som følger av Eurodac-forordningen av 2024 innebære at det åpnes for å sammenligne biometriske opplysninger (ansiktsbildeopplysninger i tillegg til fingeravtrykk), samt alfanumeriske opplysninger (artikkel 32 om mulighet til å søke alfanumerisk). Ettersom flere opplysninger enn tidligere blir søkbare, vil politiet mv. få et verdifullt verktøy i arbeidet mot terrorisme og annen alvorlig kriminalitet.

Gjennom endringene i forordningen skal Eurodac kunne utveksle data med andre EU-informasjonssystemer som lagrer biometri og andre personopplysninger (samhandling/interoperabilitet mellom IT-systemene). Eurodac-forordningen legger blant annet til rette for å sammenlikne personopplysninger oppgitt i en søknad om fremreisetillatelse eller visum, med eventuelle opplysninger om samme person i Eurodac *før* det gis tillatelse til å reise inn i EU/Schengen. Dersom sammenlikningen viser at søkeren eksempelvis tidligere har oppholdt seg ulovlig i Schengen, kan det få betydning for utfallet av søknaden. Slik departementet ser det, er sammenkoblingen av EU-informasjonssystemene, og mulighetene for felles søk og sammenlikning, et viktig verktøy for å møte migrasjonssituasjonen fremover på best mulig måte.

EU-institusjonene, og også eu-LISA, har et fokus på personvern. For å understreke viktigheten, er det blant annet inntatt i formålsbestemmelsen at forordningen fullt ut respekterer menneskeverdet og grunnleggende rettigheter, herunder retten til privatliv og familieliv, og at en persons rett til personvern og vern av personopplysninger sikres i samsvar med forordningen. Siden det med Eurodac-

forordningen av 2024 skal lagres mye informasjon om den enkelte registrerte – som både vil være tilgjengelig ved søk direkte i Eurodac, og også gjennom søk på tvers av de ulike EU-informasjonssystemene – stilles det strenge krav til vern av personopplysningene. Eksempler på sentrale bestemmelser i forordningen som omhandler personvern, er artiklene 29 og 30 om lovlig lagringstid og etterfølgende sletting av opplysninger, samt artiklene 40 og 43 som regulerer krav om, og rett til, retting og sletting mv. av personopplysninger. Etter departementets syn følger Eurodac-forordningen vilkårene i EUs personvernforordning, General Data Protection Regulation (GDPR)⁹, og de nye reglene i Eurodac-forordningen respekterer dermed den registrertes krav til personvern.

5 Gjennomføring av forordningen i norsk rett

5.1 Inkorporasjon av forordningen i utlendingsloven § 101 og tilhørende forskriftskompetanse

Forordningen skal sikre like rettsregler i alle medlemsstatene som deltar i Dublin-samarbeidet. Reglene skal, så langt det ikke eksplisitt er gitt valgfrihet, ensartet følges slik de er vedtatt. For å sikre mest mulig korrekt gjennomføring av rettsakten i norsk rett, vurderer departementet at den nye Eurodac-forordningen bør gjennomføres ved inkorporasjon.

Departementet foreslår å inkorporere de delene av Eurodac-forordningen 2024 som er bindende for Norge, i form av en henvisningsbestemmelse, på samme måte som for Eurodac-forordningen 2013. Det foreslås fortsatt å plassere bestemmelsen i utlendingsloven § 101 *første ledd*. Det betyr at forordningen som helhet som utgangspunkt gjøres til norsk rett uten justeringer. Etersom Eurodac-forordningen blir inkorporert i sin helhet i loven, vil også enhver endring av forordningen kreve lovendring og foreleggelse for Stortinget.

Departementet bemerker imidlertid at det er Dublin-avtalen (Norges tilknytningsavtale til Dublin-samarbeidet) med tilhørende tilleggsprotokoll¹⁰, som setter rammene for hvilke deler av Eurodac-forordningen som gjelder for Norge. Forordningen vil dermed kun gjelde som norsk lov i den utstrekning den faller innunder Dublin-avtalen. Det betyr blant annet at Norge ikke blir formelt bundet av en rekke henvisninger til rettsakter og beslutninger som *helt eller delvis* ikke gjelder for Norge, blant annet:

- Traktaten om Den europeiske union (TEU)
- Traktaten om Den europeiske unions virkemåte (TEUV)
- Den europeiske unions pakt om grunnleggende rettigheter
- Direktiv 2001/55/EC (midlertidig beskyttelse av fordrevne)
- Rådsrammebeslutning 2002/584/JIS (den europeiske arrestordren)
- Rådsbeslutning 2008/615/JIS (intensivering av det grenseoverskridende samarbeidet, særlig ved bekjempelse av terrorisme og grenseoverskridende kriminalitet)

⁹ Forordning (EU) 2016/679

¹⁰ 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

- Rådsbeslutning 2008/633/JIS (tilgang til søk i VIS og Europol)
- Forordning (EU) 182/2011 (kontroll med Kommisjonens gjennomføringsmyndighet)
- Forordning (EU) 2016/794 (Europol)
- Direktiv (EU) 2017/541 (bekjempelse av terrorisme)
- Forordning (EU) 2018/1725 (beskyttelse av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger av EU-institusjonene.)
- Forordning (EU) 2018/1726 (eu-LISA)
- Forordning (EU) 2019/816 (ECRIS-TCN)
- Forordning (EU) 2019/818 (interoperabilitet)
- Forordning (EU) 2019/1896 (den europeiske grense- og kystvakten)
- Forordning (EU) 2021/2303 (EUAA-forordningen)
- Gjennomføringsbeslutning (EU) 2022/382 (fordrevne fra Ukraina)
- Direktiv (EU) 2024/1346 (mottaksdirektivet)
- Forordning (EU) 2024/1347 (kvalifikasjonsforordningen)
- Forordning (EU) 2024/1348 (asylprosedyreforordningen)
- Forordning (EU) 2024/1350 (gjenbosettingsforordningen)
- Forordning (EU) 2024/1351 (asyl- og migrasjonshåndteringsforordningen)¹¹

Det er videre enkelte kapitler i forordningen som ikke er bindende for Norge, fordi de faller utenfor Dublin-avtalen. Det gjelder kapittel VII om relokalisering og kapittel VIII om midlertidig beskyttelse.

Når det gjelder artiklene 8-11 i Eurodac-forordningen om samhandling med systemene ETIAS og VIS, er Norge foreløpig ikke blitt notifisert disse fra EU iht. Dublin-avtalen, og de vil dermed inntil videre ikke gjelde for Norge.

Departementet arbeider med å avklare dette og ev. finne løsninger. Skulle artiklene 8 -11 likevel ikke gjelde for Norge, mener departementet at det vil være svært uheldig. Dersom norske ETIAS-myndigheter og visummyndigheter ikke får tilgang til andre lands registreringer i Eurodac, kan det føre til at Norge utsteder fremreisetilatelser eller visum som skulle vært avslått. Det kan igjen føre til at Norge blir ansvarlig iht. Dublin-regelverket dersom de aktuelle personene som ikke skulle hatt tillatelse til å reise inn, senere søker beskyttelse. Uten tilgang til andre medlemsstaters Eurodac-opplysninger vil Norge miste et viktig verktøy i håndteringen av migrasjon, og for å forebygge ulovlige innreiser.

Når det gjelder de nye reglene om registrering i Eurodac av personer som blir gjenbosatt, har Norge blitt notifisert, og foreløpig akseptert, de aktuelle bestemmelsene (kapittel III, artikkel 18 til 21). Departementet presiserer at Norge ikke er bundet av EUs gjenbosettingsrammeverk, og derfor ikke selv skal registrere personer etter Eurodac artikkel 18 og 19 (EUs gjenbosettingsordning). Norge vil likevel trolig få tilgang til data som andre medlemsstater har registrert i Eurodac etter nevnte bestemmelser. Bestemmelsene i artikkel 18 til 21 er knyttet til reglene om ansvarsfastsettelse etter AMMR artikkel 36 nr. 1 c. Andre medlemsstaters registreringer knyttet til gjenbosetting i Eurodac vil dermed kunne brukes av Norge ved spørsmål om hvilken medlemsstat som er ansvarlig for å behandle en asylsøknad

¹¹ AMMR del III, V og VII er bindende for Norge fordi de inngår i det såkalte Dublin-samarbeidet, som Norge er knyttet til gjennom Dublin-avtalen.

som senere er fremmet her. Norge vil derimot være forpliktet til å registrere personer som i henhold til vår nasjonale gjenbosettingsordning, er gjenbosatt her (artikkel 20 og 21). Tilsvarende vil Norge være forpliktet til å ta tilbake slike personer i lys av de nevnte reglene i AMMR.

Gjenbosetting til Norge behandles i to forskjellige typer saker; uttakssaker og dossiersaker. I uttakssaker drar en uttakskommisjon fra norske utlendingsmyndigheter på en uttaksreise til det aktuelle landet søkerne befinner seg i. Politiets utlendingsenhet vil under uttaket oppta biometriske opplysninger, herunder fingeravtrykk og ansiktsbilde, i tillegg til nærmere bestemte alfanumeriske opplysninger. I dossiersakene får UDI tilsendt en søknad som vurderes i Norge, og søkerne får ev. utstedt en innreisetillatelse etter utlendingsloven § 35. Verken UDI eller politiet har i disse sakene intervjuet de aktuelle personene eller avklart identiteten på forhånd, og det er heller ikke innhentet biometri før de kommer til Norge. Departementet anser at den norske prosedyren i dossiersaker er i tråd med Eurodac-forordningen av 2024 artikkel 20, og anser at fristen for å registrere biometriske opplysninger starter å løpe når søkeren gis internasjonal beskyttelse eller opphold på humanitært grunnlag.

Som et *annet ledd* i utlendingsloven § 101 forslår departementet å videreføre kompetansen til å gi bestemmelser i forskrift om behandling av opplysninger i Eurodac. Det foreslås samtidig å tydeliggjøre i § 101 annet ledd at det også kan gis bestemmelser i forskrift om klageadgang.

Det er en generell hjemmel i utlendingsloven § 139 til å gi nærmere regler i forskrift om *gjennomføring* av utlendingsloven. Det er departementets syn at den delegerte forskriftskompetansen i § 139 omfatter rettsakter vedtatt av EU om den felles gjennomføringen av Eurodac-forordningen i medlemsstatene, såkalte *Implementing Acts*. Slike rettsakter vil kunne gjennomføres i forskrift med hjemmel i lovens § 139.

GDPR gjelder som norsk rett gjennom personopplysningsloven. Departementets syn er at Eurodac-forordningen følger vilkårene i GDPR, og dermed også i personopplysningsloven. Personvernet til den enkelte er således ivaretatt i de nye tiltakene som Eurodac-forordningen legger til rette for. Departementet foreslår at gjeldende § 101 annet ledd første punktum utgår, fordi informasjonen er overflødig.

5.2 Øvrige endringer i utlendingsloven og grenseloven

Departementet foreslår å justere tre bestemmelser, henholdsvis §§ 9 a og 98 i utlendingsloven, og § 8 i grenseloven. Endringene vil ikke medføre realitetsendringer av betydning. Forslaget innebærer kun å innta enkelte språklige presiseringer, samt å tilføye to henvisninger til Eurodac-forordningen av 2024. Vi gjør oppmerksom på at § 9 a og § 101, samt grenseloven § 8, ble endret gjennom lov 21. juni 2024 nr. 47 om endringer i grenseloven og utlendingsloven mv. (interoperabilitet og visuminformasjonsystemet mv.), men disse endringene har ennå ikke trådt i kraft. Dette innebærer at det i realiteten er sistnevnte (endrings)lov som endres, og ikke utlendingsloven og grenseloven. I punkt 7.1 og 7.2 viser vi likevel av pedagogiske hensyn direkte til bestemmelsene i utlendingsloven og grenseloven.

5.3 Regulering i utlendingsforskriften

5.3.1 Behandlingsansvar

Gjennomføring av Eurodac-forordningen innebærer at personopplysninger om enkeltindivider vil bli lagret og tilgjengelig for søk. Det er fremhevet i forordningen at GDPR gjelder for behandling av opplysninger som omfattes av Eurodac-forordningen. Ved behandling av opplysninger i Eurodac for *rettshåndhevelsesformål*, gjelder nasjonale regler gjennomført i tråd med Law Enforcement Directive (LED). GDPR og LED er gjennomført i henholdsvis personopplysningsloven¹² og politiregisterloven¹³.

De nevnte regelverkene legger en rekke plikter og ansvar på den som behandler personopplysninger. Det følger av GDPR artikkel 4 nr. 2 at det med behandling menes

«enhver operasjon eller rekke av operasjoner som gjøres med personopplysninger, enten automatisert eller ikke, f.eks. innsamling, registrering, organisering, strukturering, lagring, tilpasning eller endring, gjenfinning, konsultering, bruk, utlevering ved overføring, spredning eller alle andre former for tilgjengeliggjøring, sammenstilling eller samkjøring, begrensning, sletting eller tilintetgjøring»

Den som har rollen som *behandlingsansvarlig*, er blant annet ansvarlig for at opplysningene behandles på en lovlig, rettferdig, sikker og gjennomsiktig måte, at det foreligger et behandlingsgrunnlag, og for at den registrerte får utøvd sine rettigheter. I GDPR artikkel 4 nr. 7 er behandlingsansvarlig definert som

«en fysisk eller juridisk person, en offentlig myndighet, en institusjon eller ethvert annet organ som alene eller sammen med andre bestemmer formålet med behandlingen av personopplysninger og hvilke midler som skal benyttes; når formålet med og midlene for behandlingen er fastsatt i unionsretten eller i medlemsstatenes nasjonale rett, kan den behandlingsansvarlige, eller de særlige kriteriene for utpeking av vedkommende, fastsettes i unionsretten eller i medlemsstatenes nasjonale rett».

I utlendingsforskriften § 18-5 fremgår det i dag at det er UDI som er behandlingsansvarlig for behandlingen av personopplysninger i Eurodac, bortsett fra for opplysninger som skal brukes for rettshåndhevelsesformål – da ligger behandlingsansvaret til Kripos.

Det er krevende å ta stilling til plasseringen av behandlingsansvar. Vurderingen er sammensatt. Virksomhetenes nåværende behandling av personopplysninger og oppgaver må sees opp mot krav som følger av Eurodac-forordningen av 2024 og nye systemløsninger, i tillegg til interoperabilitetsløsninger som omfatter Eurodac. Departementet foreslår langt på vei å videreføre dagens ansvarsdeling, men vurderer å tilføye PST som behandlingsansvarlig. Denne ansvarsdelingen vil innebære at for opplysninger som skal brukes for rettshåndhevelsesformål blir den behandlingsansvarlige enten Kripos eller PST, avhengig av hvilken av virksomhetene som er kontrollerende myndighet (se punkt 5.3.2 nedenfor) i det enkelte tilfellet.

¹² Lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger

¹³ Lov 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten

Det kan være grunner til at Politiets utlendingsenhet (PU) bør være behandlingsansvarlig for behandlingen av opplysninger i henhold til Eurodac-forordningen av 2024 artikkel 50 (opplysninger til tredjeland i forbindelse med retur), se også punkt 4.2 over.

Vi ber særskilt om høringsinstansenes syn på forslaget til fordeling av behandlingsansvar beskrevet over.

5.3.2 Kontrollmyndighet (rettshåndhevelsesformål)

Det foreslås at det i utlendingsforskriften § 18-6 angis hvem som er utpekt som kontrollerende myndighet(er) i Norge.

Forordningens krav til kontrollerende myndigheters uavhengighet er begrenset til uavhengighet fra myndighetene som kan anmode om søk. Kravet til uavhengighet innebærer således en begrensning i instruksjonsadgangen i tilfeller hvor anmodende og kontrollerende myndighet utgjør del av samme organ. Det stilles ikke andre særlig krav i forordningen, og det anses derfor ikke nødvendig å regulere kravet til uavhengighet nærmere i forskrift. Ordlyden og formålet med bestemmelsen i den underliggende rettsakten gir rammene for de kontrollerende myndighetenes uavhengighet.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Endringene vil bidra til å styrke grense- og migrasjonskontrollen og politisamarbeidet. De nye systemene vil legge til rette for økt informasjonstilgang til og fra medlemsstater, og Norge vil bli bedre rustet til å forebygge, avverge og motarbeide grensekryssende kriminalitet, ulovlig migrasjon og terrorisme. Stortinget har vedtatt en felles kostnadsramme for Schengen IT-forpliktelsene i POD og UDI, som også omfatter virksomhetenes utviklingskostnader knyttet til Eurodac, på 2 187 mill. kr, i 2023-verdi.

7 Forslag til endring av lov og forskrift

7.1 Endring i utlendingsloven

§ 9 a første ledd skal lyde:

Som lov gjelder forordning (EU) 2018/1240 om etableringen av fremreisestemmet (ETIAS-forordningen), som endret ved

- forordning (EU) 2019/817, forordning (EU) 2021/1134,
- forordning (EU) 2021/1152
- forordning (EU) 2024/1358.

§ 98 annet ledd første setning skal lyde:

I den utstrekning Norge er forpliktet til det i henhold til avtale 18. mai 1999 mellom Rådet for Den europeiske union og Island og Norge om de sistnevnte statenes tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket (Schengen-avtalen), og avtale av 19. januar 2001 mellom Norge, Island og EU 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 (Dublin-avtalen), kan utlendingsmyndighetene uten hinder av taushetsplikt oversende opplysninger om enkeltpersoner til myndighetene i land som deltar i samarbeidet i henhold til avtalene, som ledd i eller til bruk ved behandlingen av saker om grensekontroll, visum, bortvisning, utvisning, beskyttelse etter reglene i kapittel 4, vern mot utsendelse etter kapittel 9, oppholdstillatelse eller til rettshåndhevelsesformål etter *forordning (EU) 2024/1358 artikkel 1 nr. 1 e*), jf. § 101 første ledd

§ 101 skal lyde:

§ 101. Systemet Eurodac

Forordning (EU) 2024/1358 (Eurodac-forordningen) gjelder som lov med de begrensninger som følger av Norges tilknytningsavtale til Dublin-samarbeidet, med unntak av artiklene 8 til 11, og kapitlene VII og VIII, og forordningens henvisninger til rettsakter som Norge ikke er bundet av.

Kongen kan gi forskrift om behandling av opplysninger i Eurodac og klageadgang.

7.2 Endringer i grenseloven

§ 8 første ledd nr. 5 skal lyde:

Følgende rettsakter gjelder som lov:

...

5. Forordning (EU) 2019/818 om opprettelse av en ramme for interoperabilitet mellom EU-informasjonsystemer for politisamarbeid og rettslig samarbeid, asyl og migrasjon, som endret ved

- forordning (EU) 2021/1133

- forordning (EU) 2021/1150

- forordning (EU) 2024/1358.

7.3 Endringer i utlendingsforskriften

§ 18-1 bestemmelsens siste ledd skal lyde:

For behandling av fingeravtrykk og ansiktsfoto i henhold til Eurodac-forordningen, jf. § lovens 101, gjelder reglene i § 18-5 til § 18-7.

§ 18-5 skal lyde:

Lovens § 101. Systemet Eurodac

§ 18-5 Behandling av opplysninger i Eurodac mv.

Utlendingsdirektoratet er behandlingsansvarlig i Norge for behandlingen av personopplysninger i Eurodac. Kripos er behandlingsansvarlig for behandlingen av personopplysninger som skal brukes for å forebygge, oppdage og etterforske i samsvar med Eurodac-forordningen artikkel 1 nr. 1 bokstav e). Politiets

sikkerhetstjeneste er behandlingsansvarlig for sin behandling av personopplysninger som skal brukes for å forebygge, oppdage og etterforske i samsvar med Eurodac-forordningen artikkel 1 nr. 1 bokstav e).

§ 18-6 skal lyde:

18-6 Kontrollmyndighet ved søk i Eurodac for rettshåndhevelsesformål

De kontrollerende myndighetene etter Eurodac-forordningen artikkel 6 nr. 1 ligger til Kripos og Politiets sikkerhetstjeneste.

Gjeldende § 18-11 blir § 18-7