



Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Deres referanse:
25/2204

Vår referanse:
25/80929 - 9

Sted, dato:
Oslo, 30.06.2025

Politidirektoratets høringssvar - Høring om endringer i utlendingsloven, grenseloven og tilhørende forskrifter for å gjennomføre Eurodac-forordning av 2024 i norsk rett

1. Innledning

Politidirektoratet viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 2. april 2025. Høringsfristen er 2. juli 2025.

Departementet foreslår endringer i utlendingsloven, grenseloven og tilhørende forskrifter for å gjennomføre revidert Eurodac-forordning (EU) 2024/1358 som videreutvikler gjeldende Eurodac-forordning (EU) 603/2013 og utvider formål med og vilkår for behandling av personopplysninger i Eurodac (European Dactyloscopy System).

Politidirektoratet har forelagt høringen for særorgan og politidistrikter og mottatt høringssvar med innspill fra Kripos og Politiets utlendingsenhet (PU). Deres høringssvar følger vedlagt.

2. Generelle merknader til gjennomføring av Eurodac-forordning (EU) 2024/1358 i norsk rett

Politidirektoratet er positiv til at revidert Eurodac-forordning gjennomføres i norsk rett. Forordningen utvider formålet med Eurodac, som i tillegg til å bidra til fastsettelse av ansvar for behandling av søknad om beskyttelse¹, også skal støtte opp under EUs kontroll og politikk av irregulær migrasjon og sekundærmigrasjon, bidra til korrekt identifisering gjennom interoperabilitet med EUs andre informasjonssystemer, støtte

¹ Iht forordning (EU) 604/2013 (Dublin-forordning) som endres med forordning (EU) 2024/1351 (AMMR)

informasjonssystemene ETIAS² og VIS³, bistå med beskyttelse av barn og utgjøre statistikkgrunnlag for kunnskapsbasert politikktutforming.

Eurodac-forordning av 2024 medfører større omfang av biometriske og alfanumeriske personopplysninger som skal registreres i Eurodac, i tillegg til flere typer personkategorier.

Rettsåndhevende myndigheter skal fortsatt etter bestemte vilkår, få tilgang til søk i Eurodac, men den nye forordningen åpner for slik tilgang uten først å gjennomføre søk i nasjonale systemer og i andre lands systemer.

Forordningen har nye bestemmelser om registrering av flagg som på grunnlag av sikkerhetssjekk som utføres etter screeningforordning (EU) 2024/1356 eller (EU) 2024/1351 (AMMR), skal indikere at personen kan utgjøre en trussel mot den indre sikkerhet.

Utvidelsen av Eurodac vil bidra til å styrke kontrollen med tredjelandsborgere som oppholder seg på Schengen-territoriet ved at én person knyttes til én identitet på tvers av ulike informasjonssystemer, og at det registreres en fil per person istedenfor en fil per registrering. Dette vil tilrettelegge for raskere og mer effektiv verifisering og kontroll av utlendingens identitet og bevegelser på Schengen-territoriet. Eurodac-forordningen utgjør en sentral del av EUs regelverk knyttet til flere rettsakter som omhandler asyl, migrasjon, retur og sikring av Schengens yttergrenser. Eurodac har særlig sammenheng med screeningforordningen (EU) 2024/1356 som stiller krav til innledende undersøkelse (screening) av bestemte personkategorier av tredjelandsborgere. Disse personkategoriene er sammenfallende med utvidelsen av enkelte personkategorier etter revidert Eurodac-forordning.

Ved implementering av revidert Eurodac-forordning, mener Politidirektoratet at innlemmelse i norsk rett ved kun henvisningsbestemmelse ikke i tilstrekkelig grad tydeliggjør hvilke personkategorier og opplysninger som Norge er forpliktet til å registrere i Eurodac. Se punkt 3-5 under for innspill til enkelte av kategoriene.

3. Generelle merknader til nye personkategorier og opplysninger som følger av revidert Eurodac-forordning

Departementet viser i punkt 4.2 i høringsnotatet til nye personkategorier som skal registreres i Eurodac, der revidert forordning overordnet inndeler kategoriene i kapitler:

"Kapittel II: Personer som har søkt om internasjonal beskyttelse

Kapittel III: 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

² Forordning (EU) 2018/1240

³ Forordning (EU) 767/2008

Kapittel VII: Opplysninger om relokalisering

Kapittel VIII Personer som har fått midlertidig beskyttelse"

Politidirektoratet bemerker at for hver personkategori, angir revidert Eurodac-forordning hvilke personopplysninger som skal opptas og lagres i Eurodac, deriblant biometriske data (fingeravtrykk og ansiktsfoto), identitetsdata (navn, familienavn, alias, nasjonalitet, fødselsdato og fødested), tilleggsopplysninger knyttet til identitet (reisedokument, andre dokumenter som kan belyse identitet eller ektheten av dokumenter) og saksopplysninger (blant annet om utstedt visum, oppholdstillatelse eller beskyttelse, ansvarlig medlemsstat eller medlemsstat ved relokalisering).

Sett hen til at enkelte av personkategoriene knytter seg til forordninger som ikke er omfattet av Norges Dublin-samarbeid og dermed ikke er formelt bindende for Norge, mener Politidirektoratet at det er behov for klargjøring av hvilke kategorier norske myndigheter skal oppta og registrere i Eurodac.

PU foreslår at kategorier som er bindende for Norge og nye kategorier som medfører nytt grunnlag for biometriopptak og registrering, bør fremgå i lov- eller forskrift, eller ved henvisninger i utlendingsloven til gjeldende bestemmelser i Eurodac-forordningen. PU bemerker at inkorporering av forordningen i norsk rett ved henvisningsbestemmelse alene, ikke anses tilstrekkelig eller kan avklare eventuell tolkningstvil.

Politidirektoratet støtter PU sitt forslag og mener det vil være mest hensiktsmessig at personkategorier som Norge skal registrere i Eurodac, herunder hvilken type opplysninger, bør fremkomme av nasjonale bestemmelser. Dette vil være et godt utgangspunkt for tydelige rammer for hvilke kategorier og hvilken type opplysninger som skal registreres i Eurodac.

Politidirektoratet viser også til at tredjelandsborgere som etter screeningforordningen vil være gjenstand for screening etter artikkel 1 bokstav (a) og (b) i screeningforordningen (EU) 2024/1356, i hovedsak også skal registreres i Eurodac. Slik registrering i Eurodac kan utføres av screeningmyndighetene under screening.

Det følger av artikkel 14 nr. 2 i screeningforordningen at biometriske data opptatt under screeningen for identitetsformål, skal overføres til Eurodac i henhold til Eurodac-forordningens bestemmelser om registrering for personer som søker om beskyttelse (artikkel 15 nr. 1 (b), pågripes for ulovlig passering av yttergrense (artikkel 22), oppholder seg ulovlig (artikkel 23) eller ilandsettes etter søk- og redningsaksjon (artikkel 24). Fristen på 72 timer for registrering vil etter artikkel 15 nr. 1, artikkel 20 nr. 1, artikkel 22 nr. 1 og 2, artikkel 23 nr. 1 og 2 og artikkel 24 nr. 1 og 2 også kunne begynne å løpe under screeningen. Ettersom et datasett i Eurodac etter de ovennevnte artiklene og definisjonen i artikkel artikkel 2 nr. 1 bokstav y ikke er fullstendig før både biometri og obligatoriske alfanumeriske opplysninger er registrert, må også alfanumeriske data i disse tilfellene registreres av screeningmyndighetene.

Det er imidlertid tilfeller hvor personer skal registreres i Eurodac, men som ikke er underlagt screeningforordningen og heller ikke skal screenes. Dette gjelder blant annet asylsøkere eller tredjelandsborgere eller statsløse som blir pågrepet i forbindelse med ulovlig opphold, dersom de har lovlig innreise eller har blitt screenet før. For å unngå tvil, særlig ved tilfeller der personen skal registreres i Eurodac, men ikke være underlagt screening, bør det fremgå tydelig i lov- eller forskrift hvilken personkategori og opplysninger som skal registreres i Eurodac etter ny Eurodac-forordning.

Behov for tydelig hjemmelsgrunnlag i nasjonal lovgivning, vil også være sentralt opp mot vurderingen av behandlingsansvar som det redegjøres for i punkt 10. I hovedtrekk peker

Politidirektoratet på at dersom organiseringen av behandlingsansvar for Eurodac vil basere seg på utlendingsforskriften § 17-7b, fordrer dette at oppgaver som de ulike myndighetene skal utføre etter Eurodac-forordningen hjemles i utlendingsloven eller i utlendingsforskriften. Dette gjelder særlig behov for tydeliggjøring av politiets rolle for å utføre biometriopptak og registrering av opplysninger, i tillegg adgang til registersøk, ettersom politiet i dag ikke har egne formål knyttet til registrering i Eurodac, utenom pålagte oppgaver som kan følge av screeningforordningen. Klargjøring av hvilke opptaks- og registreringsoppgaver som følger av revidert Eurodac-forordning, vil kunne bidra til klargjøring av behandlingsansvaret for Politiet, dersom behandlingsansvaret for Eurodac vil bli regulert i henhold til utlendingsforskriften § 17-7b.

4. Personer som er registrert med sikte på å gjennomføre en innreiseprosedyre (artikkel 18-19) og personer som har fått innvilget innreise i samsvar med en nasjonal gjenbosettingsordning (artikkel 20-21)

Departementet opplyser i høringsnotatet punkt 5.1 at Norge er notifisert og har akseptert artiklene 18-21 i Eurodac-forordningen kapittel III, som omhandler opptak og lagring av biometriske og alfanumeriske opplysninger av personer som omfattes av EU-rammeverket for gjenbosetting og humanitær innreisetillatelse etter forordningen i (EU) 2024/1350 eller er gjenbosatt i henhold til nasjonalt regelverk. Norge er bundet av den delen av gjenbosetting som er gjennomført i henhold til nasjonalt regelverk og som gjenspeiles i artikkel 35 i utlendingsloven.

Registrering av kvoteflyktninger i Eurodac etter artikkel 20 og 21

Det følger av artikkel 20 nr. 1 at *"Each Member State shall take the biometric data of every person of at least six years of age who has been admitted in accordance with a national resettlement scheme and transmit such data to Eurodac, together with the data referred to in Article 21(1), points (c) to (o)".* Opptak av biometriske data og overføring av disse sammen med alfanumeriske data etter artikkel 21 nr. 1 bokstav (c) – (o) skal skje *"[a]s soon as it grants that person international protection or humanitarian status under national law and no later than 72 hours thereafter."* Tidsfristen på 72 timer for overføring av den nevnte informasjonen begynner altså å løpe når personen har fått innvilget internasjonal beskyttelse eller humanitær status etter gjeldende rett.

Tidspunktet for når personen anses å ha fått innvilget internasjonal beskyttelse eller humanitær status i henhold til forordningen er uklart. Det er uavklart om tidsfristen begynner å løpe når kvoteflyktningen er gitt innreisetillatelse til Norge, ved effektuering av vedtak eller ved underretting av vedtaket av lokalt politi. I disse tilfellene varsler UDI lokalt politi på forhånd om ankomstdato og overfører vedtak for underretting. Lokalt politi kaller inn flyktningen til personlig oppmøte.

Problemstillingen gjelder kommisjonssaker, hvor flyktningen har fått flyktningstatus før innreisen til Norge i tråd med utlendingsforskriften § 7-8 første ledd, jf. utlendingsloven § 35 første og fjerde ledd.⁴ I disse tilfellene har UDI foretatt fysisk intervju og det er gjort opptak av biometriske data og personkontroll før innreise til Norge. PU vil i slike tilfeller være med UDI på kommisjonsuttak, der PU blant annet innhenter personopplysninger og tar opp ansiktsfoto og fingeravtrykk. Ved ankomst på Oslo lufthavn Gardermoen bekreftes kvoteflyktningens identitet med fingeravtrykksøk i utlendingsregisteret mot biometriske data som ble opptatt av PU på uttaksreisen. Det er PU ved utreisesenteret

⁴ Retningslinje fra Utlendingsdirektoratet av 3. mars 2014, RUDI-2014-30; Retningslinje fra Utlendingsdirektoratet av 19. februar 2014, RUDI-2014-3

eller Avsnitt for uttaksreisene for overføringsflyktninger (OFF-uttak) som gjennomfører identitetskontrollen på OSL. Etter dette kan politiet teknisk effektivt vedtaket i DUF. Personen reiser deretter videre med transport til distriktet de skal bosettes i og blir innkalt av politiet for å underrettes om vedtaket og for opptak av biometriske data for oppholdskort. Effektivisering kan skje ved utreisesenteret eller Avsnitt for OFF-uttak, men dette skjer ofte hos lokalt politi samtidig med underrettingen, i det politidistriktet som kvoteflyktingen har fått organisert transport til av UDI. Dette bunner særlig i tidseffektivitet, da kvoteflyktingene ofte har videre reise etter ankomst til OSL, og kapasitetsmangel for PU. I disse sakene vil PU ha registrert kvoteflyktingens opplysninger også registrert i DUF og Utlendingsregisteret, som fordrer gjenbruk ved registrering i Eurodac.

Politidirektoratet bemerker at tidspunktet for når fristen for overføring av biometriske og alfanumeriske data begynner å løpe er avgjørende for om det må utarbeides en gjenbrukshjemmel for registrering i Eurodac. Opptak og registrering av personopplysninger av kvoteflyktninger vil for kommisjonssaker skje før kvoteflyktingen eventuelt gis innreisetillatelse til Norge, dermed altså før registrering i Eurodac vil skje. Dersom personen anses for å ha fått innvilget internasjonal beskyttelse eller humanitær status når personen gis innreisetillatelse til Norge, vil det være behov for gjenbruk av opptatt biometriske data og innhentet alfanumerisk informasjon som innhentes for nasjonale formål etter § 100 første ledd bokstav B. Det vil ikke være praktisk mulig å innhente biometriske opplysninger og alfanumerisk informasjon på tidspunktet for gitt innreisetillatelse, og det vil derfor være behov for gjenbruk av opplysninger lagret i Utlendingsregisteret.

Gjenbruk er ikke aktuelt for dossiersaker, der har flyktingen fått innreisetillatelse med hjemmel i utlendingsloven § 35 første ledd, som gir vedkommende rett til å oppholde seg i Norge inntil UDI har avgjort spørsmålet om flyktingstatus.⁵ I disse sakene har UDI ikke intervjuet flyktingen på forhånd og ikke gjort endelige avklaringer av flyktingens identitet. UDI vurderer derfor søknad om beskyttelse først etter at utlendingen ankommer Norge, og det er lokalt politidistrikt som oppretter og forbereder sak, herunder gjennomfører opptak av biometriske opplysninger. Vedtak i saken treffes etter at politiet har registrert flyktingen, og politiet bidrar til å avklare flyktingens identitet og utfører overføring til Eurodac. I dossiersaker kan ikke den tekniske effektiviteten i DUF skje uten personlig oppmøte, ettersom det kreves videre saksprosess og personkontroll i disse sakene.

Politidirektoratet bemerker videre at problemstillingen knyttet til gjenbruk av biometriske opplysninger ikke gjør seg gjeldende dersom tidsfristen etter artikkel 20 nr. 1 begynner å løpe idet vedtaket effektiviseres eller underrettes etter at flyktingen ankommer Norge. Dette er på bakgrunn av at politiet kan ta opp biometriske opplysninger ved underretting og overføre disse til Eurodac. Det vil imidlertid endre arbeidsprosessene hos politiet, og vil medføre økning av arbeidsoppgaver og behov for nye prosedyrer. Ved effektivisering av PU ved utreisesenteret eller Avsnitt for OFF-uttak, istedenfor effektivisering og underretting samtidig hos lokalt politi, vil dette også innebære endringer i organiseringen av transport for kvoteflyktingen grunnet behov for mer tid til opptak av biometriske data og registrering i Eurodac. Ved underretning eller samtidig effektivisering og underretning hos lokalt politi, må det innføres prosedyrer for opptak av biometriske data og registrering i Eurodac samtidig med kvoteflyktingens oppmøte. Flyktingen er imidlertid ikke registrert med en gyldig oppholdstillatelse i Norge før effektivisering av vedtaket i DUF.

⁵ Retningslinje fra Utlendingsdirektoratet av 3. mars 2014, RUDI-2014-30; Retningslinje fra Utlendingsdirektoratet av 19. februar 2014, RUDI-2014-3

Politidirektoratet vil likevel vise til at formålene med Eurodac, herunder særlig støtte av asylsystemet og oppdagelse av sekundære bevegelser, vil tilsi at det er hensiktsmessig med registrering i Eurodac før kvoteflyktningen ankommer Norge. Det grunnleggende formålet med Eurodac er å støtte asylsystemet i henhold til Forordning om asyl- og migrasjonsforvaltning (AMMR) i (EU) 2024/1351), slik det følger av artikkel 1 nr. 1 bokstav a og fortalepunkt (33) og (96) i Eurodac-forordningen. I henhold til artikkel 1 nr. 1 bokstav c er assistering av kontrollen av irregulær migrasjon til Schengen med blant annet oppdagelse av sekundære bevegelser innad i Schengen også et av formålene med Eurodac.

Det følger av fortalepunkt (2) og (4) at å fastslå identiteten av personer som har blitt pågrepet i forbindelse med irregulær kryssing av ytre grenser i Schengen og oppdagelsen av sekundære bevegelser er nødvendig for å kunne anvende AMMR effektivt. Fortalepunkt 22 og fortalepunkt 24 presiserer imidlertid at identifisering av personkategoriene i Eurodac også er viktig for å iverksette retur og tilbaketakelse. På denne måten sikrer man kontroll over bevegelsene til kvoteflyktningen, og støtter opp under asylsystemet, herunder prinsippene for ansvarlighet etter kapittel III, V og VII i AMMR. Ved vedtak om innreise får kvoteflyktningen innreisevisum som gir rett til opphold i syv dager i Schengen-området etter utlendingsforskriften § 3-13, jf. utlendingsloven § 12.⁶ Disse syv dagene må være innenfor gyldighetsperioden på 90 dager. Flyktningen må i løpet av de første syv dagene etter ankomsten henvende seg til norsk politi for å få oppholdstillatelsen effektivt og underrettet. Det er dermed en mulighet for misbruk av innreisevisumet ved å reise til et annet land. Formålsbetraktninger opp mot formålene med Eurodac kan derfor tale for registrering i Eurodac før innreise til Norge.

Viderebehandling av personopplysninger

Personopplysninger skal etter artikkel 5 nr. 1 bokstav b i personvernforordningen ikke viderebehandles av den behandlingsansvarlige på en måte som er "uforenlig" med de formål som den initielle behandlingen skal oppfylle. Slik det følger av artikkel 6 nr. 4 kan viderebehandling likevel skje for forenlige formål, som må vurderes om det er oppfylt etter en vurdering av gitte vurderingsmomenter. Artikkel 6 nr. 4 åpner imidlertid også for viderebehandling uavhengig av forenlige formål, når slik behandling skal ivareta særlig viktige formål av offentlig interesse.

Artikkel 6 nr. 4 i sin helhet er hjemlet i utlendingsforskriften § 17-7a, jf. utlendingsloven § 83 a tredje ledd. Dette følger av blant annet av punkt 5.3 i høringsnotat om *Endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften som følge av gjennomføringen av EU's personvernforordning i norsk rett* av 27. november 2017 (snr: 17/6598).

Utlendingsforskriften § 17-7a annet ledd kan dermed gi selvstendig rettsgrunnlag for viderebehandling, dersom en forenlighetsvurdering etter artikkel 6 nr. 4 viser at formålene er forenlige eller dersom vilkårene i annet ledd annet punktum knyttet til viderebehandling for nye formål er innfridde.

Gjenbruk av biometriske data ved søknad om beskyttelse for utstedelse av reisebevis for flyktninger er behandlet av departementet i punkt 5.3 i høringsnotat av 18.06.2024 om endringer i utlendingsforskriften - bruk av biometri i forbindelse med reisedokumenter og oppholdskort - slettefrister m.m. Slik Politidirektoratet ser det, vil det på samme måte som for gjenbruk av biometri og alfanumeriske data for reisebevis, etter en forenlighetsvurdering etter artikkel 6 nr. 4 i personvernforordningen kunne være

⁶ Retningslinje fra Utlendingsdirektoratet av 19. februar 2014, RUDI-2014-3

forenlige formål etter utlendingsforskriften § 17-7a annet ledd, jf. utlendingsloven § 83 a tredje ledd. Dette bunner særlig i formålenes nære forbindelse og at registrering i Eurodac vil skje som en direkte følge av at kvoteflyktningen blir gjenbosatt i Norge, som er momenter som også fremheves at departementet under punkt 5.3 i høringsnotatet av 18.06.2024. Selv om det mot formodning skulle foreligge uforenlige formål, vil registrering i Eurodac likevel kunne anses å være nødvendig av kontrollhensyn og sakene har en forbindelse. Gjenbruk av biometriske data for registrering av kvoteflyktninger i Eurodac vil også kunne være forenlig etter personvernforordningen artikkel 9 nr. 2 bokstav g.

For alfanumeriske opplysninger etter artikkel 21 nr. 1 bokstav (c) – (o), som skal registreres sammen med biometriske opplysninger innen 72 timer etter artikkel 20 nr. 1, vil det i så tilfelle altså kunne være hjemmel og selvstendig rettsgrunnlag i utlendingsforskriften § 17-7a annet ledd, jf. utlendingsloven § 83 a tredje ledd. Dette gjelder i utgangspunktet også for biometriske data, men slik departementet fremhevet i høringsnotatet av 18.06.2024 under punkt 5.3 fjerde avsnitt, vil det imidlertid ved viderebehandling av biometriske data, likevel være behov for en eksplisitt hjemmel for slik viderebehandling. Dette begrunnes i at biometriske data er en særlig kategori av personopplysninger etter artikkel 9 i personvernforordningen.

Oppsummering

Politidirektoratet ber departementet vurdere om det er gitt føringer for når kvoteflyktningen anses å ha fått innvilget internasjonal beskyttelse eller humanitær status etter gjeldende praksis og dermed for når tidsfristen for registrering i Eurodac etter artikkel 20 nr. 1 begynner å løpe. Tvilen knytter seg til om det bør være tidspunkt ved gitt innreisetillatelse, ved effektuering av vedtaket eller ved underretting av lokalt politi etter innkalling av kvoteflyktningen. Politidirektoratet minner likevel om at effektuering og underretting av saken ofte skjer samtidig hos lokalt politi i politidistriktet som kvoteflyktningen har fått organisert transport til.

Politidirektoratet ber departementet vurdere behov for særskilt hjemmel for viderebehandling av biometriske data, dersom kvoteflyktningen anses å ha fått innvilget internasjonal beskyttelse eller humanitær status ved gitt innreisetillatelse.

Øvrige bemerkninger

Politidirektoratet mener at artikkel 20 og 21 i ny Eurodac-forordning må ses i sammenheng med AMMR og reglene om ansvarsfastsettelse for behandling og oppfølging av en tredjelandsborgers søknad om beskyttelse. Politidirektoratet anser det nødvendig at registrerte opplysninger i Eurodac om personer under denne kategorien vil være synlige for Norge.

Når det gjelder innreiseprosedyre som omtalt i kapitteloverskriften, legger Politidirektoratet til grunn at dette anses å være dekket i norsk rett, og at det ikke kreves andre eller nye prosedyrer i denne forbindelse.

5. Personer som er innvilget midlertidig beskyttelse

I høringsnotatet punkt 5.1 viser departementet til at Norge ikke formelt er bundet av Direktiv 2001/55/EC⁷ om midlertidig beskyttelse for fordrevne personer, da direktivet ikke er omfattet Dublin-avtalen. Etter artikkel 26 i Eurodac-forordningen nr. 1 skal det

⁷ av 20.07.2001

registreres og overføres opplysninger til Eurodac om personer som er innvilget midlertidig beskyttelse etter Direktivet

PU belyser i sitt høringssvar ulike sider ved at Norge ikke er bundet av Direktiv 2001/55/EC, som etter artikkel 26 utgjør en ny type personkategori. PU viser blant annet til sin erfaring fra ankomst- og asylfasen som gjelder registrering av personer fra Ukraina, hvor det ikke har vært "[m]ulig å avdekke ordinært opphold i andre land med mindre søker selv fremlegger informasjon om dette, eller politiet avdekker andre forhold ved søker som tilsier opphold i andre land forut for fremsettelse av søknad i Norge". PU bemerker at det ikke er grunnlag etter gjeldende Eurodac-forordning å registrere og foreta søk mot personer som er omfattet av midlertidig kollektiv beskyttelse, og at det er usikkert om EU har anvendt egne systemer for å fastsette ansvarsforhold mellom medlemsstatene for fordrevne personer. På denne bakgrunn stiller PU seg positiv til endringen som følge av endring etter Eurodac-forordning av 2024:

"PU ser svært positivt på at denne gruppen nå skal registreres i Eurodac, registrering vil blant annet være et viktig verktøy for å få oversikt over omfanget av personer med midlertidig beskyttelse i en masseflyktsituasjon. Det vil også kunne gi grunnlag for å fastsette hvilket medlemsland som er ansvarlig land for søker, slik som i ordinære asylsaker. Etter det PU kjenner til, finnes det ikke noen bestemmelse i AMMR om ansvarsfastsettelse i midlertidig beskyttelsessaker, tilsvarende ny bestemmelse i AMMR om ansvarsfastsettelse i saker som omfattes av gjenbosettingsordningen. Det er derfor noe uklart om ansvarsfastsettelse er et av formålene med registrering i Eurodac for denne gruppen.

PU anbefaler departementet å utrede mulighetene opptaksgrunnlaget kan gi det enkelte medlemsland, og hvilke konsekvenser det har for Norge å stå utenfor. Dersom opptaksgrunnlaget skal danne grunnlag for ansvarsfastsettelse i den enkelte sak, mener PU det er i Norges interesse å tilslutte seg Direktiv 2001/55/EC, eventuelt å utrede muligheten for å tilslutte seg opptaksgrunnlaget gjennom våre nasjonale regler om kollektiv beskyttelse i masseflyktsituasjon. I motsatt fall vil Norge bli ansvarlig for alle søkere som kommer til Norge, og vil ikke gis muligheten til å anvende Dublin-regelverket (AMMR) for å tilbakeføre søkere til første asylland.

PU legger til grunn at bestemmelsen ikke vil få anvendelse på Ukraina-porteføljen i EU, men Norge bør jobbe for å være på samme linje som EU ved neste mulige masseflyktsituasjon. Det bør uansett utredes om registreringer etter dette opptaksgrunnlaget vil være synlige for Norge ved søk i Eurodac."

Politidirektoratet deler PUs syn på behov for å registrere og søke mot personer omfattet av kollektiv beskyttelse i Eurodac. I likhet med PU mener Politidirektoratet at ulike grunnlag for slik registrering bør utredes nærmere. Politidirektoratet tilføyer at dersom Norge skulle få adgang til slik registrering og søk i Eurodac, kan det gjelde begrensninger for Norges tilgang til opplysninger om treff i Eurodac, ettersom Norge er et assosiert Schengenmedlem. Politidirektoratet anmoder om at det ses hen til dette i det videre arbeidet med artikkel 26 i revidert Eurodac-forordning. Det fremkommer av artikkel 63 nr. 1 i forordningen at artikkel 26 får anvendelse fra 12.06.2029.

6. Interoperabilitet med VIS og ETIAS

Departementet viser i punkt 5.1 til at Eurodac er en del av interoperabilitetsløsning med EUs informasjonssystem for Visa Information System⁸ (VIS) og European Travel Information and Authorisation System⁹ (ETIAS), som gis tilgang til automatisk søk i

⁸ Forordning (EC) 767/2008

⁹ Forordning (EU) 2018/1240

Eurodac når det registreres søknad om henholdsvis visum og oppholdstillatelser eller fremreisetillatelse i respektive systemene. Ved treff i Eurodac, vil autoriserte myndigheter få begrenset tilgang til manuelt å undersøke opplysninger i Eurodac for sammenligning med opplysninger i søknaden. Bestemmelsene om interoperabilitet mellom VIS, ETIAS og Eurodac fremgår av artikkel 8 til 11 i revidert Eurodac-forordning.

I høringsnotat punkt 5.1 om inkorporasjon opplyser departementet at Norge foreløpig ikke er notifisert om artikkel 8-11 fra EU i henhold til Dublin-avtalen. Departementet opplyser at de arbeider med å avklare dette og eventuelt finne løsninger. Inntil videre er bestemmelsene ikke gjeldende for Norge. Dette kan føre til, slik departementet selv redegjør for, at norske visummyndigheter ikke får tilgang til andre lands registreringer i Eurodac og utsteder visum som skulle vært avslått. Videre implikasjoner kan være ansvarlighet etter AMMR eller at personen søker beskyttelse etter innreise til Norge, selv om vedkommende er registrert med forhold i Eurodac (søknad om beskyttelse, ulovlig opphold) som i utgangspunktet vil medføre avslag på søknad om visum.

For manglende tilgang for ETIAS, vises det til PU sin redegjørelse:

"Når det gjelder ETIAS er systemet, slik PU forstår det, imidlertid lagt opp slik at det er det landet som har registrert biometri og personopplysninger i henhold til ett eller flere av opptaksgrunnlagene Eurodac, som blir ansvarlig for å behandle søknaden om fremreisetillatelse. Dette gjelder uavhengig av hvor søker har planer om å reise til i EU. Det vil derfor ikke ha så store konsekvenser for saksbehandlingen i ENU (ETIAS National Unit) i Norge at andre EU-lands registreringer i Eurodac muligvis ikke vil være tilgjengelig for Norge, da det er det medlemslandet som har registrert i Eurodac som blir ansvarlig, eventuelt konsultert, i forbindelse med søknaden om fremreisetillatelse, uavhengig av hvilket land tredjelandsborgeren søker om å reise til.

Det fremstår uklart for PU om prosessene beskrevet i artikkel 8, altså ESP-søket (european search portal) og den automatiske behandlingen i ETIAS CS (ETIAS central system), heller ikke får tilgang til norske registreringer i Eurodac. I så fall vil det innebære at de personene som kun er registrert i Eurodac av Norge vil få sine fremreisetillatelser innvilget automatisk uten at Norges ENU har foretatt noen form for risikovurdering opp mot det som er registrert i Eurodac. Det samme vil være tilfelle dersom det for eksempel er registreringer i Eurodac fra flere land, herunder Norge, og Norge blir ansvarlig for behandlingen. Det vil da være svært uheldig om ENU Norge ikke skal kunne se de andre lands registreringer."

Politidirektoratet ser at departementet foreløpig ikke kan uttale seg om eller når det kan bli en avklaring og at det ikke kan opplyses om hvilke løsninger det eventuelt siktes til i høringsnotatet. Politidirektoratet vil likevel fremheve at manglende notifisering kan få betydning for den tekniske utviklingen av systemløsninger for de berørte systemene. Politidirektoratet anmoder derfor om å bli holdt orientert om arbeidet med avklaring.

7. Bortfall av adgang til søk etter artikkel 17 i Eurodac-forordningen av 2013

PU viser i sitt høringsssvar til at revidert Eurodac-forordning ikke ser ut å ha videreført artikkel 17 etter gjeldende forordning av 2013 som gir adgang til søk i Eurodac for kontroll av om tredjelandsborger som oppholder seg på territoriet, tidligere har søkt beskyttelse i et annet medlemsland. Bestemmelsen fastsetter at fingeravtrykk ikke skal registreres i sentralsystemet og søket utgjør et såkalt "hurtigsøk".

PU opplyser at bestemmelsen er praktisk viktig i forbindelse med politiets utlendingskontroll etter utlendingsloven § 21 og ved grensekontrollen. Søk i henhold til artikkel 17 er et verktøy som bidrar til å avklare utlendingens innreise og oppholdsgrunnlag i Norge og Schengen, i tillegg til å avklare ansvarsgrunnlag for

eventuelt iverksetting av retur til hjemland. PU bemerker at artikkel 23 i revidert Eurodac-forordning ser ut til kun å omhandle opptak og overføring av personopplysninger for tredjelandsborgere som oppholder seg ulovlig på territoriet.

I høringsvaret viser PU til at screeningforordningen artikkel 14 gir adgang for screeningmyndighetene til søk i identitetsregisteret Common Identity Repository (CIR) for det formål å avklare identitet. CIR er et identitetsregister og er en del av interoperabilitetsløsningen som inneholder en individuell fil for hver person som er registrert i EES, VIS, ETIAS, Eurdac eller ECRIS-TCN. For Eurodac skal det lagres personopplysninger i CIR i henhold til revidert Eurodac-forordning artikkel 3 nr. 2 som omfatter blant annet fingeravtrykk, ansiktsfoto, fornavn og familienavn, alias og nasjonalitet.

PU påpeker at søk etter artikkel 14 kun vil gi treff på identitetsopplysninger som er registrert på vedkommende i Eurodac, mens saksopplysninger fra Eurodac sentralt og opplysninger om hvilket medlemsland som har registrert og overført opplysningene til Euroda sentralt, ikke lagres i CIR.

PU anser det som uklart om Eurodac-forordning av 2024 og artikkel 23 fullt ut dekker behov for rask avklaring av oppholdsstatus ved alminnelig utlendingskontroll og grensekontroll.

Politidirektoratet støtter PU sin redegjørelse og behov for rask avklaring av utlendingens oppholdsstatus, og at revidert Eurodac-forordning 2024, herunder screeningforordningen, ikke synes å ha tilsvarende adgang til hurtigsøk i Eurodac som kan gi tilgang til saksopplysninger. Politidirektoratet vil likevel påpeke at adgang til søk i Eurodac ikke kan gå utenfor rammene som ny Eurodac-forordning setter. Behovet kan imidlertid tyde på at det bør gjøres en vurdering av om nasjonale hjemler knyttet avklaring av identitet og oppholdsstatus er tilstrekkelige i lys av behovet og bortfall av hurtigsøk i Eurodac etter gjeldende forordning.

Politidirektoratet vil tilføye at ny artikkel 20a i IO-forordning 2019/818, som foreløpig følger av endringsbestemmelse i artikkel 23 i screeningforordningen, gir tilgang for screeningmyndigheter til søk i CIR der man har personen fysisk tilgjengelig. Artikkel 20a er knyttet til artikkel 14 i screeningforordningen om å etablere eller verifisere identiteten, og formålet med bestemmelsen er derfor begrenset til identitetsformål. Treff i CIR vil derfor ikke gi opplysninger om hvilket informasjonssystem personopplysningene er lagret i.¹⁰ Søk i henhold til artikkel 20a kan likevel gi treff som kan gi grunnlag for nærmere undersøkelse og avklaring etter annet egnet hjemmelsgrunnlag knyttet til vedkommende oppholdsstatus.

Det vil være hensiktsmessig om artikkel 20a utredes videre i departementets arbeid med screeningforordningen, i lys av behov for rask avklaring av utlendingens oppholdsstatus ved utlendingskontroll og grensekontroll.

8. Registrering av flagg i Eurodac i forbindelse med vurdering av sikkerhetsrisiko

I høringsnotatet punkt 4.2 viser departementet til artikkel 15 i screeningforordningen (EU) 2024/1356 om krav til å gjennomføre sikkerhetssjekk av tredjelandsborgere som omfattes av screeningprosedyren, og som sammen med tilleggsvilkår i ny Eurodac-forordning, regulerer når opplysninger (datasett) som registreres i Eurodac, skal markeres med flagg for å indikere at personen kan utgjøre en sikkerhetsrisiko (artikkel

¹⁰ Jf. artikkel 20a nr. 2

17 nr. 2 (i), 22 nr. 3 (d), 23 nr. 3 (e) og 24 nr. 3 (f). Tilleggsvilkårene etter Eurodac-forordningen er alternative og knytter seg til om personen er bevæpnet, voldelig, involvert i straffbare forhold som nevnt i direktiv (EU) 2017/541 (kontraterrordirektivet) eller forhold som nevnt artikkel 2 nr. 2 i rammebeslutning 2002/584/JIS (Den europeiske arrestordren). Dersom en person er vurdert å utgjøre en sikkerhetstrussel, henviser departementet til artikkel 16 nr. 4 tredje avsnitt i AMMR om at en anmodning om overtakelse, jf. artikkel 29, ikke skal sendes da medlemsstaten hvor personen befinner seg skal være ansvarlig.

Innledende merknader

Politidirektoratet bemerker at høringsnotatet ikke inneholder merknad eller uttalelser om hva bestemmelsene om sikkerhetsflagging rettslig sett innebærer for norske utlendingsmyndigheter og deres oppgaver og ansvar.

Politidirektoratet ønsker å redegjøre for foreløpige vurderinger knyttet til hvordan registrering av sikkerhetsflagging kan gjennomføres, blant annet sett hen til dagens oppgavefordeling mellom politiet og UDI. Det understrekes at innspillene baserer seg på informasjon og problemstillinger som så langt er identifisert. Dette kan endre seg på bakgrunn av kommende høring for screeningforordningen og AMMR.

Sikkerhetsvurdering og sentrale begreper, sett i lys av tidspunkt for registrering av flagg

Politidirektoratet er i tvil om hvilken terskel som bør gjelde for ved vurdering av sikkerhetsrisiko, sett opp mot ordlyden og begreper i screeningforordningen, AMMR og Eurodac-forordningen.

Som et utgangspunkt ved vurdering av terskel knyttet til "[h]vorvidt vedkommende kan utgjøre en trussel mot indre sikkerhet" for sjekk av sikkerhetsrisiko etter artikkel 15 i screeningforordningen, må det ses hen til ordlyden i Eurodac-forordning (EU) 2024/1358 Artikkel 17 nr. 2 bokstav (i), artikkel 22 nr. 3 bokstav (d), artikkel 23 nr. 3 bokstav (e) og artikkel 24 nr. 3 bokstav (f) om vilkår for sikkerhetsflagging, herunder "[t]he fact that the person could pose a threat to internal security following the security check referred to in Regulation (EU) 2024/1356 of the European Parliament and of the Council".

Det følger videre av artikkel 17 nr. 2 bokstav (i) at en slik sikkerhetsvurdering også kan følge av Forordning om asyl- og migrasjonsforvaltning (EU) 2024/1351 (AMMR) artikkel 16 nr. 4.

Hva som anses for å være trussel mot "indre sikkerhet" er ikke nærmere definert i screeningforordningen som heller ikke angir terskel for når sikkerhetsflagget skal registreres. Terskelvurderingen for sikkerhetsflagging følger dermed av Eurodac-forordningen som bør vurderes i sammenheng med sikkerhetsvurderingen etter artikkel 15 i screeningforordningen og også samstemmes med artikkel 16 nr. 4 i AMMR.

Politidirektoratet ser også behov for nærmere avklaringer om når registrering av sikkerhetsflagg skal gjøres i prosessen. I Eurodac-forordningen nevnes det at sikkerhetsflagget skal registreres "[m]ed det samme" etter artikkel 17 nr. 2 når vilkårene for sikkerhetsflagget er innfridde og dermed anses "[r]elevante og tilgængelige".

I tillegg til sikkerhetssjekken i screening, skal det også gjøres en vurdering av om tilleggsvilkårene i Eurodac-forordningen er oppfylt før det kan besluttes om personen skal registreres med flagg. Siden hjemmelen for å registrere sikkerhetsflagg er i Eurodac-forordningen, må det vurderes om sikkerhetsflagging skal skje under screening eller i det videre løp. Tidselementet i screening kan også tilsi at vurderingene av

omstendighetsvilkårene i Eurodac bør utføres i det videre løpet, men dette må avklares nærmere.

I klare tilfeller kan det være hensiktsmessig at sikkerhetsflagging skjer så tidlig som mulig, og dermed under screening, gitt at opplysningene som skal registreres er "[r]elevante og tilgængelige". Det må videre vurderes om det er påkrevd kompetanseheving hos politiet for å sikre ensartet praksis. Vi ber departementet vurdere om dette kan tas i instruksarbeidet knyttet til screeningsmyndighetens mandat og oppgaver, eller om det overlates til Politidirektoratet å gi retningslinjer.

Tilleggsvilkår for registrering av sikkerhetsflagg

Politidirektoratet vil videre tilføye at Eurodac-forordningens tilleggsvilkår også medfører uklare avgrensninger.

"Bevæpnet" eller "voldelig"

Vurderingsmomenter tilknyttet tilleggsvilkårene i artikkel 17 nr. 2 bokstav i (i) og (ii), artikkel 22 nr. 3 bokstav d (i) og (ii), artikkel 23 nr. 3 bokstav e (i) og (ii) og artikkel 24 nr. 3 bokstav f (i) og (ii) knyttet til om personen er "bevæpnet" eller "voldelig" er beskrevet i fortalepunkt (8). Av fortalepunkt (8) fremgår det at det ved vurderingen kan det ses hen til om forholdene vil være straffbare etter nasjonal rett. Politidirektoratet vil bemerke at det på bakgrunn av uttalelsen i fortalepunktet, likevel kan oppstå tvilstilfeller, særlig knyttet til nedre grense. For tilfeller hvor for eksempel stikkvåpen som kniv bæres av en person av beskyttelseshensyn, vil dette kunne være straffbart etter norsk lov, men samtidig medføre tvil om tilleggsvilkår er oppfylt. Dette knytter seg særlig til ordlyden i artikkel 17 nr. 2 bokstav i, artikkel 22 nr. 3 bokstav d, artikkel 23 nr. 3 bokstav e og artikkel 24 nr. 3 bokstav f knyttet til om personen "[c]ould pose a threat to internal security". Politidirektoratet mener at det bør gis nærmere veiledning om forholdet mellom tilleggsvilkårene og innholdet i terskelen for om vedkommende "[c]ould pose a threat to internal security".

I tillegg ser Politidirektoratet behov for avklaring på om det kan foretas en helhetsvurdering av tilleggsvilkårene, sett opp mot innledende vilkår om sikkerhetssjekk. Gitt et slikt tilfelle, kan tvilen også være begrunnet i utført sikkerhetssjekk etter screeningforordningen som i hovedsak består av registersøk, men hvor opplysninger om treff beskriver forhold som fremstår som mindre alvorlige. Det kan for eksempel være registrert treff på vedkommende i VIS, der avslag på søknad om Schengenviseum er begrunnet i tidligere oversittelse av visumperiode. I et slikt tilfelle, hvor vilkår formelt sett kan synes oppfylt for både innledende vilkår om sikkerhetssjekk og for tilleggsvilkår, bes det om nærmere veiledning fra departementet om innholdet i terskelen for trussel mot "indre sikkerhet" og forholdet mellom tilleggsvilkårene opp mot denne terskelen.

Kontraterroretdirektivet og Den europeiske arrestordren

Politidirektoratet ser også behov for avklaring av tilleggsvilkår etter artikkel 17 nr. 2 bokstav i (iii) og (iv), artikkel 22 nr. 3 bokstav d (iii) og (iv), artikkel 23 nr. 3 bokstav e (iii) og (iv) og artikkel 24 nr. 3 bokstav f (iii) og (iv), som knytter seg til Direktiv (EU) 2017/541 (Kontraterroretdirektivet) og artikkel 2 nr. 2 i Rådssammeslutning 2002/584/JIS (Den europeiske arrestordren). I høringsnotatet punkt 5.1 er de listet opp sammen med øvrige rettsakter og beslutninger som Eurodac-forordningen henviser til, men som Norge formelt ikke er bundet av. Politidirektoratet ber om redegjørelse for om tilsvarende regelverk i norsk rett bør gjelde for disse tilleggsvilkårene. Dersom det er avvik mellom EUs regelverk og nasjonale bestemmelser, oppstår også tvil om hvordan forskjellene bør forstås.

I tillegg er det usikkert hvilken terskel som bør følge av ordlyden knyttet til at det er "*[i]ndikasjoner på at den berørte personen er involvert*" i forhold som nevnt i direktivet eller rammebeslutningen. Ordlyden reiser tvil om det kan være tilstrekkelig med mistanke eller om må det foreligge objektive holdepunkter. Artikkel 2 nr. 2 i Rådsrammebeslutning 2002/584/JIS (Den europeiske arrestorden) inneholder en omfattende liste av lovbrudd, som har ulik alvorlighetsgrad. Det bes derfor også her om avklaring knyttet til forholdet mellom tilleggsvilkåret og innholdet i terskelen for om vedkommende "*[c]ould pose a threat to internal security*" etter bestemmelsene i artikkel 17 nr. 2 bokstav i, artikkel 22 nr. 3 bokstav d, artikkel 23 nr. 3 bokstav e og artikkel 24 nr. 3 bokstav f, og herunder muligheten til å foreta en helhetsvurdering av tilleggsvilkår sett opp mot innledende vilkår om sikkerhetssjekk.

Sikkerhetsvurdering/sikkerhetssjekk i henhold til øvrige forordninger innen grense- og migrasjon

Politidirektoratet viser til at sikkerhetsvurderingen etter Eurodac-forordningen bør ses i større sammenheng, opp mot øvrige forordninger som er vedtatt innenfor grense- og immigrasjon fra EU, hvor det skal gjøres tilsvarende vurdering av hvorvidt en person vil utgjøre en risiko for sikkerhet på territoriet. Se blant annet ETIAS-forordningen (EU) 2018/1240 og VIS-forordningen (EC) No 767/2008 med endringsforordning (EU) 2021/1134. Forordningene har noe ulik definisjon av "sikkerhetsrisiko".

Til sammenligning er det i ETIAS-forordningen lagt til grunn at en sikkerhetsrisiko er risikoen for en trussel mot en hvilken som helst medlemsstats "*offentlige orden, indre sikkerhet eller internasjonale forbindelser*" jf. art. 3 nr. 1 (6).

I VIS-forordningene er det referert til at utpekt VIS-myndighet avgir en begrunnet uttalelse om hvorvidt søkeren utgjør en trussel mot den "*offentlige sikkerheten*" jf. art. 9 g nr. 2.

Politidirektoratet mener det vil være hensiktsmessig at betydningen ordlyden i de aktuelle forordningene klargjøres. Felles veiledning vil ivareta og sikre en mest mulig ensartet tolkning og praksis for ulike myndigheter som må ta stilling til sikkerhetsrisikoen basert på begreper som følger overordnet av forordningene.

Ved vurdering av sikkerhetsrisiko basert på begreper som har som felles formål å beskytte Schengens indre grenser, vil det være formålstjenlig med en instruks som kan redegjøre for de terskler som anses gjeldende. En slik instruks vil være viktig for skille mot saker som kan berøre grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn og som skal behandles etter kapittel 14 i utlendingsloven. Sikkerhetsaspektet ved disse sakene behandles særskilt etter instruks GI-02/2025 (06.02.2025), og som i tillegg kan være et eget vurderingsgrunnlag for om flagging bør registreres eller ikke, til tross for at vilkår etter Eurodac-forordningen er oppfylt. Til denne vurderingen vil det være viktig med sentrale føringer fra departementet i form av instruks.

Oppsummering

Oppsummert er det tvil om flere momenter knyttet til Eurodac-forordningens bestemmelser om sikkerhetsflagging. Tvilen gjelder *hvilken terskel* som bør gjelde, vurdert ut ifra at ordlyden i bestemmelser om sikkerhetssjekk er noe ulik i Eurodac-forordningen, screeningforordningen og AMMR (rettsaktene Norge er bundet gjennom tilknytningsavtalen til Dublin-samarbeidet). Slik Politidirektoratet vurderer innledende vilkår om sikkerhetssjekk, kan *tidsaspektet* ha betydning for terskel etter

screeningforordningens sikkerhetssjekk, hvor screeningmyndighetene er pålagt frister for gjennomføringen av screeningen.

Tidsaspektet kan også få betydning opp mot hvilke myndigheter som skal utføre vurderingen av tilleggsvilkår etter Eurodac-forordningen, hvor det kan synes å være adgang til mer utfyllende vurdering på grunnlag av at et av tilleggsvilkårene må være oppfylt. Videre reiser tilleggsvilkår spørsmål om terskel, med *utgangspunkt i om forholdene kan anses straffbare* etter norsk rett og terskelen opp mot "[t]hreat to internal security", tolkningstvil på om Norge kan se hen til lignende nasjonale bestemmelser og eventuelt hva som ligger "[i]ndikasjoner på at den berørte personen er involvert". Politidirektoratet mener at det er behov for avklaring om det kan foretas en helhetsvurdering av tilleggsvilkårene, sett opp mot innledende vilkår om sikkerhetssjekk.

Virkingen av et registrert flagg bør også hensyntas, herunder at det ikke skal sendes anmodning om overtakelse etter AMMR dersom personen er vurdert å utgjøre en sikkerhetsrisiko. Det vil være formålstjenlig med sentrale føringer fra departementet i form av instruks der det kan redegjøres for de terskler som anses gjeldende for sikkerhetsrisiko basert på begreper som har som felles formål å beskytte Schengens indre grenser.

Politidirektoratet vil likevel komme med en anbefaling om at terskelen for sikkerhetsflagging bør ligge så nær EUs terskel som mulig, og at vi forholder oss til de samme momentene og straffbare forhold som det er vist til i artikkel 17 nr. 2 bokstav i artikkel 22 nr. 3 bokstav d, artikkel 23 nr. 3 bokstav e og artikkel 24 nr. 3 bokstav f, herunder blant annet Direktiv (EU) 2017/541 (Kontraterroretdirektivet) og artikkel 2 nr. 2 i Rådsrammebeslutning 2002/584/JIS (Den europeiske arrestordren). Det bør ses hen til Schengen Border Code (EU) 2016/399 artikkel 6 nr. 1 bokstav (e) og artikkel 14 nr. 1, og tilhørende rettspraksis, herunder blant annet Dom av 12. desember 2019 *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid v E.P. C-380/18*.¹¹

Foreløpig vurdering av ansvar for registrering av sikkerhetsflagg i Eurodac

Med utgangspunkt i dagens situasjon, utfører politiet i asyl- og ankomstfasen undersøkelser for avklaring av identitet og vurderer om søkeren kan utgjøre en trussel for samsfunnsikkerheten. Politiet har videre tilgang til og gjennomfører søk i nasjonale og internasjonale register, og har etablerte rutiner for deling av informasjon og for å varsle, hvor dette er påkrevd, til UDI, PST og Kripos.

Etter Politidirektoratets vurdering fremstår det hensiktsmessig at eksisterende oppgaver og etablerte system- og kommunikasjonskanaler hos politiet kan danne grunnlag for en ansvarsdeling der politiet har ansvaret for registrering av sikkerhetsflagg i Eurodac. Vurderingen er i stor grad basert på politiets oppgaver i asyl- og retursaker, og at politiet også kan bli utpekt som screeningmyndighet etter screeningforordningen.

Screeningmyndigheten vil utføre oppgaver som inngår i screeningprosessen, herunder å gjennomføre registersøk ved sikkerhetssjekk som danner grunnlag for videre vurderinger av om det skal settes sikkerhetsflagg etter Eurodac-forordning. Avhengig av type treff er det allerede etablerte rutiner som vil avgjøre hva slags oppfølging som skal iverksettes. Ved enkelte treff vil det for eksempel kunne være grunnlag for å opprette straffesak, eller bort- og utvisningssak. Politidirektoratet legger til grunn at videre oppfølging ved treff i stor grad kan følge gjeldende rutiner.

¹¹ Dom av 12. desember 2019, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid v E.P.*, C- 380/18, EU:C:2019:1071.

I tillegg er det politiet som påtreffer eller pågriper utlending som skal underlegges screening. Det er også politiet som vil ha nødvendig kompetanse og nærhet til saken til å vurdere om tilleggsvilkårene i Eurodac-forordningen er oppfylt for de ulike personkategoriene, og det er politiet som har tilgang til nødvendige register for å vurdere om det foreligger indikasjoner på forhold etter de relevante bestemmelsene i kontraterrordirektivet og Den europeiske arrestordenen.

Endelig avklaring av ansvar for registrering av flagging etter ny Eurodac-forordning må følges opp videre, og bør også ses i sammenheng med kommende høring på screeningforordningen og AMMR. Politidirektoratet ber om at også lovarbeidet videre behandler forordningene i sammenheng for i størst mulig grad sikre felles avklaringer der dette er relevant, særlig for begreper som bør være gjenstand for ensartet praksis på tvers av forordninger. Politidirektoratet ber også departementet vurdere hva som bør tas inn i instruksarbeidet, og hva som bør gis av Politidirektoratet i form av retningslinjer. Det vises i denne sammenheng til instruks GI-13/2020. Politidirektoratet ber om avklaring knyttet til forholdet mot GI-13/2020, og det er et ønske om lignende føringer fra departementet som gis i denne instruksen.

9. Artikkel 61: Melding om utpekte myndigheter og kontrollmyndigheter

Artikkel 61 nr. 1 i revidert Eurodac-forordning pålegger medlemslandene å melde til Kommisjonen om sine utpekte myndigheter, operative enheter og kontrollmyndigheter. Bestemmelsen henviser til forordningens artikkel 5 nr. 3 som fastsetter at hver medlemsstat skal føre en liste over de operative enheter innenfor de utpekte myndigheter som har fullmakt til å be om sammenligning med Eurodac-opplysninger for rettshåndhevelsesformål gjennom nasjonalt kontaktpunkt.

PU bemerker i sitt høringsinnspill at de ikke er meldt inn fra Norge som operativ enhet etter artikkel 61 nr. 1. PU antar at dette skyldes at de ikke har ansvar for egne straffesaker. Etter PUs syn bør de likevel meldes inn som operativ enhet og viser til at PU har oppgaver relatert til kriminalitetsbekjempende formål og at tilgang til Eurodac for rettshåndhevelsesformål også kan gis for å avdekke og forebygge alvorlig kriminalitet.

PU viser til at i tilknytning til ulike oppgaver, avdekkes og identifiseres alvorlig kriminalitet regelmessig. Dette skjer blant annet i asyl- og ankomstfasen. Når alvorlig kriminalitet avdekkes blir dette anmeldt til eller på annen måte delt med aktuelt politidistrikt. I dette arbeidet vil muligheten til å sammenligne Eurodac-opplysninger være et viktig virkemiddel for å få bekreftet eller avkreftet eksisterende bekymring, og vil også motvirke til at det fremsettes unødvendig anmeldelser til distriktene. Behovet for å sammenligne informasjon i Eurodac kan også oppstå i forbindelse med enkelte av PUs ulike etterretningsoppdrag knyttet til politiets ansvar med å avdekke og forebygge alvorlig kriminalitet. For eksempel representerer PU Norge i EMPACT-arbeidet for menneskesmugling.

Politidirektoratet ser PUs behov for tilgang til Eurodac for rettshåndhevelsesformål. Behovet er foreløpig ikke tilstrekkelig utredet og vil kreve nærmere kartlegging og informasjonsinnhenting. Politidirektoratet ønsker å følge opp dette i det videre arbeidet med revidert Eurodac-forordning.

10. Behandlingsansvar for behandling av personopplysninger i Eurodac

I høringsnotatet punkt 5.3.1 om behandlingsansvar, ber departementet om høringsinstansenes syn på notatets forslag til fordeling av behandlingsansvar som langt på vei innebærer videreføring dagens ansvarsdeling, der UDI er behandlingsansvarlig for behandling av opplysninger i Eurodac nasjonalt og Kripos er behandlingsansvarlig

foropplysninger som brukes til rettshåndhevende formål. Departementet foreslår i tillegg å tilføye PST som behandlingsansvarlig for tilfeller der de er kontrollerende myndighet for rettshåndhevende formål.

I tillegg uttaler departementet at det kan være grunner til at PU bør være behandlingsansvarlig for behandling av opplysninger etter artikkel 50 i revidert Eurodac-forordning. Bestemmelsen gir adgang til, på visse vilkår, å overføre opplysninger til tredjeland i forbindelse med retur. Politidirektoratet forstår dette punktet til også å være omfattet av bestillingen om behandlingsansvar.

Vurderingen av behandlingsansvar i punkt 10.1–12 under, er tidligere sendt departementet 05.06.2025 i forbindelse med bestilling av 09.04.2025 (24/3827-CHSC). Under følger innspillene i sin helhet som også omfatter vurdering av behandlingsansvar for rettshåndhevende myndigheter og for artikkel 50 i revidert Eurodac-forordning.

Politidirektoratet har kategorisert innspill under tre hovedpunkter i) regulering av behandlingsansvar for Eurodac nasjonalt ii) behandlingsansvar for rettshåndhevende formål og iii) ansvar for opplysninger som overføres til tredjeland etter artikkel 50.

10.1 Regulering av behandlingsansvar for Eurodac nasjonalt

Politidirektoratets redegjørelse for regulering av behandlingsansvar for Eurodac nasjonalt, tar utgangspunkt i begrepet behandlingsansvarlig etter personvernforordningen (EU) 2016/679, for så å belyse ansvarsrollen opp mot ny Eurodac-forordning, gjeldende bestemmelser etter norsk regelverk, i tillegg til Politi- og lensmannsetaten Etatsinstruks for personvern. Etter Politidirektoratets vurdering, utgjør dette rammen av politiets ansvar for behandling av opplysninger i Eurodac.

Redegjørelsen vil deretter overordnet se på screeningforordningen og bestemmelser om sikkerhetsflagging i ny Eurodac-forordning, og betydning dette kan ha for politiets oppgaver. Avslutningsvis følger oppsummerende betraktninger for regulering av behandlingsansvaret nasjonalt.

10.2 Definisjon av behandlingsansvarlig i personvernforordningen (EU) 2016/679

Personvernforordningen (GDPR) artikkel 4 nr. 7 definerer behandlingsansvarlig 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"*.

Det avgjørende for hvem som er behandlingsansvarlig er hvem som har bestemmelsesrett over formål og midler. Dette utgangspunktet fravikes imidlertid når *"[f]ormålet med og midlene for behandlingen er fastsatt i unionsretten eller imedlemsstatenes nasjonale rett". I disse tilfellene "[k]an den behandlingsansvarlige, eller de særlige kriteriene for utpeking av vedkommende, fastsettes i unionsretten eller i medlemsstatenes nasjonale rett noe som for offentlige myndigheter ofte er definert direkte i lovgivningen"*.

Dersom et offentlig organ er pålagt ved lov å behandle visse typer personopplysninger for å utføre en oppgave, er det som hovedregel klart at den offentlige myndigheten er behandlingsansvarlig for disse opplysningene. Det samme gjelder dersom et offentlig organ er nødt til å behandle visse opplysninger for å oppfylle et lovkrav. Da er dette organet som hovedregel behandlingsansvarlig for disse opplysningene.

Den behandlingsansvarlige er det primære pliktsubjektet etter personvernforordningen, og overordnet ansvarlig for å overholde personvernprinsippene og regelverket, jf.

ansvarlighetsprinsippet i artikkel 5. Den behandlingsansvarlige må blant annet ha et rettslig grunnlag for behandlingen, sikre at behandlingen skjer på en lovlig, rettferdig og gjennomiktig måte, sørge for å etablere nødvendige organisatoriske og tekniske tiltak og sikre at de registrerte får utøvd sine rettigheter. Den behandlingsansvarlige må derfor sørge for å etablere alle nødvendig organisatoriske og tekniske tiltak for å sikre at regelverket etterleveres til enhver tid. De behandlingsansvarlige må videre kunne dokumentere at den opptrer i samsvar med reglene.

10.3 Ansvar for databehandling etter ny Eurodac-forordning (EU) 2024/1358

Artikkel 36 og fortalepunkt 82

Artikkel 36 i Eurodac-forordningen av 2024 angir ansvar for databehandling i, til og fra Eurodac Central System (CS), herunder hvilke oppgaver og ansvar som omfattes for medlemsland som legger inn informasjon i Eurodac (opprinnelsesmedlemslandet). Forordningsteksten anvender ordlyden "[s]hall" som medfører at oppgavene fremstår som forpliktelser og retter seg mot opprinnelsesmedlemslandet.

Det følger videre av fortalepunkt 82 at behandlingsansvaret skal være i henhold til personvernforordningen og LED-direktivet, samt at personvernforordningen gjelder med hensyn til behandlingsansvaret til medlemsstatenes myndigheter.

Hvilke myndigheter som skal utøve de ulike oppgavene, er imidlertid ikke definert i artikkel 36. Det vises her kun til opprinnelsesmedlemslandet, og ikke en konkret myndighet. Behandlingsansvaret er således ikke fastsatt i rettsakten, og må vurderes med utgangspunkt i bestemmelsesretten over formål og midler etter artikkel 4 nr. 7 i personvernforordningen.

Det påpekes at artikkel 36 ikke bruker begrepet "*behandlingsansvarlig*" etter personvernforordningen artikkel 4 nr. 7, og stiller ikke eksplisitt krav om å utpeke en myndighet som behandlingsansvarlig. Det følger imidlertid av artikkel 42 nr. 1 bokstav (a) at opprinnelsesmedlemslandet skal ved registrering informere om identiteten og kontaktinformasjonen til den behandlingsansvarlige iht. artikkel 4 nr. 7 i personvernforordningen.

Fortalepunkt 82 beskriver videre at det skal utpekes en nasjonal myndighet som "*[s]hould have central responsibility for the processing of data by that Member State*" og som skal notifiseres til Kommisjonen. Dette samstemmer med ordlyden i artikkel 42 nr. 1 bokstav (a) om å informere om identiteten og kontaktinformasjon til "*[t]he controller*".

Når forordningsteksten i ny Eurodac-forordningen av 2024 ikke eksplisitt nevner krav til organisering og innholdet i behandlingsansvaret, medfører dette likevel tvil om hvilken rettskildemessig vekt fortalepunkt 82 vil ha.

Slik Politidirektoratet vurderer det, vil artikkel 36 således være retningsgivende for hva behandlingsansvar vil inneholde og hvordan dette bør reguleres nasjonalt, ved å vurdere hvilken myndighet som i størst mulig grad kan ivareta forpliktelsene etter bestemmelsens nr. 1 – 3. Ansvar til medlemsstaten later i så tilfelle til å i hovedsak å være knyttet til opplysninger som overføres til eller hentes fra Eurodac CS.

10.4 Utlendingsforskriften § 17-7b: Behandlingsansvarlig – utgangspunkt etter nasjonal rett

Utlendingsloven § 83a slår fast at utlendingsmyndighetene kan behandle personopplysninger når det er nødvendig for å utøve myndighet eller andre oppgaver etter loven. Bestemmelsen gir også hjemmel til å fastsette forskrifter som nærmere regulerer behandling og behandlingsansvar. Utlendingsloven § 75 angir for øvrig hvem

som er utlendingsmyndighetene, herunder bl.a. Utlendingsdirektoratet, politiet og andre offentlige myndigheter.

Utlendingsforskriften § 17-7a første ledd angir de formål som personopplysninger etter utlendingsloven kan behandles for. Listen med formål er omfattende og reflekterer bredden i de oppgaver som er regulert gjennom utlendingsloven. For nasjonal registrering i henhold til utlendingsloven, fastsetter utlendingsforskriften § 17-7b at utlendingsmyndigheter hver for seg er behandlingsansvarlig for behandling av personopplysninger for egne formål, herunder opplysninger registrert i Utlendingsdatabasen. I bestemmelsen annet ledd fremgår det at UDI for øvrig er behandlingsansvarlig for Utlendingsdatabasen. Det er i tilknytning til denne bestemmelsen ikke nærmere angitt hvem som har ansvar for hvilke formål etter listen over formål i forskriftens § 17-7a første ledd.

Lovens § 83a samt forskriftens §§ 17-7a og 17-7b ble tilføyd i 2018 som følge av endringer i loven med utgangspunkt i inkorporeringen av GDPR i norsk rett. Frem til 2018 var det lagt til grunn at politiet i egenskap av førstelinje utlendingsmyndighet var å anse som databehandler for UDI når de behandlet opplysninger for å gjennomføre sine oppgaver etter utlendingsloven. Med personvernforordningen ble denne tilnærmingen endret, idet politiet ikke kunne anses å være i en databehandlerrelasjon når de hadde eget rettslig grunnlag for behandlingen.

I forarbeidene til § 83a (Prop. 59 L (2017-2018)) er det ingen omtale av den indre fordeling av behandlingsansvar blant utlendingsmyndighetene. Enkelte holdepunkter kan utledes av uttalelser i forskriftsbestemmelsene er høringsbrevet, endringene i loven og forskriften ble hørt samtidig, i høringsnotat datert 27. november 2017 (ref 17/6598).

Som det følger av side 16 i det nevnte høringsnotatet, er det følgende lagt til grunn for organiseringen i § 17-7b:

"Selv om det ikke fremkommer uttrykkelig av utlendingsloven eller -forskriften, anser departementet i utgangspunktet de ulike organene i utlendingsforvaltningen for å være behandlingsansvarlig for behandling av personopplysninger knyttet til de oppgaver de er pålagt og utfører etter loven. Selv om formålet med behandlingen kan være fastsatt i lov, vil denne sjelden regulere formålene med behandlingen i detalj, og nesten aldri angi hva slags hjelpemidler som skal benyttes. Loven må utfylles gjennom praksis, og det enkelte organ som står for denne utfyllingen vil være behandlingsansvarlig, jf. også forarbeidene til dagens personopplysningslov (Ot. prp.nr. 92 (1998–99) kapittel 16). Det er dermed det enkelte organs plikt å påse at behandlingen av personopplysninger er i overensstemmelse med de kravene som stilles i personvernlovgivningen."

Ordlyden i § 17-7b om "[e]gne formål" bør derfor ikke tolkes formålsstyrt, men etter hvilke oppgaver organet er pålagt eller utfører etter utlendingslovgivningen, som forutsetter behandling av personopplysninger. Behandlingsansvar etter § 17-7b er altså styrt etter oppgaver det er rettslig grunnlag for i utlendingsloven, på nasjonalt nivå. I høringsnotatet nevnt over på s. 16 vises det likevel til at behandlingsansvaret for Eurodac-registeret nasjonalt tilfaller UDI i tillegg til behandlingsansvar etter § 17-7b.

10.4.1 Etatsinstruks for personvern punkt 6.2

Politi- og lensmannsetaten - Etatsinstruks for personvern punkt 6.2 fastsetter at Politidirektoratet ved politidirektøren er behandlingsansvarlig for alle behandlinger i politiet etter personopplysningsloven, og at dette omfatter blant annet virksomhetsområdet Utlendingsforvaltning. Etatsinstruksen kommer til anvendelse med mindre behandlingsansvaret er regulert på annen måte i EUIS-forordningene selv eller i nasjonal lov eller forskrift.

Det som rettslig sett er lagt til grunn som premiss for beslutningen om behandlingsansvar i Etatsinstruksen, er at det er politietaten som sådan som er aktuell "offentlig myndighet" etter personvernforordningen artikkel 4 nr. 7. Behandlingsansvarlig er da politietaten, representert ved Politidirektoratet som øverste organ som ledes av politidirektøren.

Ved beslutningen er det dermed lagt til grunn at det er "politietaten" som er pliktsubjekt, og ikke det enkelte forvaltningsorgan i etaten. Videre premiss legger til grunn at "politiet" i utlendingsforskriften § 17-7b skal forstås som politietaten, og ikke det enkelte forvaltningsorgan/politidistrikt/særorgan, idet Politidirektoratet har alminnelig/administrativ instruksjonsmyndighet overfor politidistriktene, og således må sies "å bestemme formål og midler".

På bakgrunn av nevnte premisser vil det være politietaten ved Politidirektoratet som er behandlingsansvarlig for politiets behandling av opplysninger etter § 17-7b.

10.5 Utlendingsforskriften § 18-5

For Norges del, følger det av gjeldende regulering at behandlingsansvaret for Eurodac er tillagt UDI, mens Kripos er databehandler og er i tillegg gitt behandlingsansvar for bruk av opplysninger til rettshåndhevende formål i henhold til utlendingsforskriften § 18-5, jf. utlendingsloven § 101 annet ledd. Denne bestemmelsen ble gitt i 2015 og synes å bygge på synet som lå til grunn for vurderingen av ansvarsforhold for utlendingsmyndighetene før 2018, om at politiet behandlet opplysninger på vegne av UDI og dermed var å anse som en databehandler for UDI. jf. ovenfor. Behandlingsansvaret ble likevel videreført i 2022 etter høring om forslag til endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften for rettshåndhevende myndigheters tilgang til Eurodac.

Databehandleransvaret følger av inngått databehandleravtale mellom UDI og Kripos. Behandling av personopplysninger behandles under punkt 3 i avtalen. Slik det følger av punkt 3.3 er formålet med Kripos' behandling av personopplysninger å "[v]erifisere om fingeravtrykk fra person allerede eksisterer i Eurodac av resultater etter søk av fingeravtrykk som overføres til Eurodac". I tillegg følger det av 3.1 at rundskriv, retningslinjer og pålegg kan gjelde for den aktuelle oppgaveløsningen.

Databehandleransvaret beskrives ytterligere i Høringsnotat om rettshåndhevende myndigheters tilgang til Eurodac av 3. mai 2021 under punkt 5.1:

"I henhold til utlendingsforskriften § 18-5 er det Utlendingsdirektoratet (UDI) som har rollen som behandlingsansvarlig for Eurodac nasjonalt, og Kripos er databehandler. Datatilsynet er nasjonal tilsynsmyndighet.

Det er i praksis politiet, gjennom Kripos, som har det operative ansvaret for behandling av fingeravtrykksopplysninger som overføres til Eurodacs sentralregister. Politidistriktene og Politiets Utlendingsenhet (PU) har ansvar for å oppta fingeravtrykk av utlendingen, og søker og overfører fingeravtrykksopplysningene i saksbehandlingssystemet (biometriløsning) ABIS, som overfører disse til det sentrale Eurodac-systemet. En fingeravtrykksekspert i Kripos kontrollerer svaret fra Eurodac, før endelig svar blir sendt til politiet. Rapport om treff i Eurodac registreres automatisk i Utlendingsdatabasen (UDB) gjennom registrering i utlendingsmyndighetenes databehandlersystem DUF.

UDI har hovedansvar for hva som skal registreres i Eurodac, i hvilke tilfeller det skal opptas fingeravtrykk, merkinger, retting, sletting, overføring til utlendingsmyndighetenes databehandlersystem DUF mv. Videre har UDI instruksjonsmulighet overfor politiet, i registreringssammenheng. Politiet er

imidlertid behandlingsansvarlig for behandling av opplysninger fra Eurodac-registeret for å løse egne oppgaver etter loven, f.eks. i forbindelse med opptak og lagring av fingeravtrykksopplysninger ved ulovlig grensepassering over Schengen yttergrense og søk ved utlendingers ulovlige opphold i Norge, jf. utlendingsloven § 101, jf. Eurodac II-forordningen artikkel 14 og 17, se nedenfor."

I samme punkt i høringsnotatet viser departementet til legaldefinisjonene av behandlingsansvarlig og databehandler i personvernforordningen artikkel 4 nr. 7 og 8. Departementet gjennomgår videre gjeldende rutiner ved opptak, søk og overføring av fingeravtrykk til Eurodac. I punkt 5.2, i departementets vurdering, viser departementet til at hovedformålet med Eurodac å sikre gjennomføringen av Dublin-forordningen, selv om forordningen nå åpner for at politiet kan anmode om sammenligning av fingeravtrykksopplysninger for rettshåndhevelsesformål. På bakgrunn av dette foreslår departementet at behandlingsansvaret for Eurodac nasjonalt fortsatt blir værende i UDI, med unntak av behandling av opplysninger for rettshåndhevende formål som foreslås lagt til Kripos.

Organiseringen av behandlingsansvaret for Eurodac etter § 18-5 som en særbestemmelse, virker altså å ha forankring i hvilket formål Eurodac-forordningen er ment å oppfylle, særlig knyttet til ansvarlighet etter Dublin-forordningen og ut fra hvilken myndighet som nasjonalt har ansvaret knyttet til forordningens formål.

Slik Politidirektoratet vurderer § 18-5, fremstår bestemmelsen som en særregulering i forhold til § 17-7b, og som går foran ved en eventuell motstrid. Tilsvarende vil da § 17-7b komme til supplerende anvendelse dersom særbestemmelsene ikke regulerer forholdet. Dette kan med fordel presiseres i det videre lovarbeidet.

10.6 Registrering av opplysninger i Eurodac og øvrige EUIS-forordninger

Nasjonal registrering er en separat prosess fra registrering i Eurodac Central System (CS). Nasjonal registrering skjer og utføres for nasjonale formål, slik disse er nevnt i § 17-7a første ledd i utlendingsforskriften. Registrering i Eurodac CS skjer imidlertid på bakgrunn av en internasjonal forpliktelse, som tilfaller UDI ettersom UDI har ansvaret for selve Dublinbehandlingen etter dagens Dublin III-forordningen (EU) 604/2013 og kommende Asyl- og migrasjonsforordning (EU) 2024/1351.

Eurodac Recast har i ny forordning (EU) 2024/1358 fått flere formål i artikkel 1. Det grunnleggende formålet med å støtte asylsystemet i henhold til AMMR, som er forordningen som gjennomfører Dublin-avtalen, er videreført i artikkel 1 nr. 1 bokstav a. Fortalepunkt (33) og (96) støtter også opp under at hovedformålet med Eurodac er fremdeles å støtte implementeringen av asyl- og migrasjonssystemet etter Dublinavtalen.

Selv om hovedformål med Eurodac Recast etter ny Eurodac-forordning fortsatt er å støtte asylsystemet, som støtter opp under videreføring av § 18-5 slik behandlingsansvaret er regulert i dag, mener Politidirektoratet at Eurodac Recast likevel må ses opp mot de øvrige Schengen-relevante forordningene som faller inn under Pakten om migrasjon og asyl («Pakten»), herunder særlig screening og AMMR. Selv om disse forordningene også faller inn under asyl- og migrasjonssystemet etter Dublin-avtalen, inneholder de oppgaver som har tilknytning til kontrollformål og som naturlig faller inn under politiets mandat. Dette gjør at § 18-5 ikke lenger vil være dekkende for all behandling av personopplysninger i Eurodac Recast. Dette gjelder særlig registrering av informasjon i Eurodac fra screeningmyndigheten og registrering av sikkerhetsflagg etter Eurodac-forordningen.

10.6.1 Registrering i Eurodac etter screeningforordningen

Screeningmyndigheten er gjennom screeningforordningen pålagt konkrete oppgaver knyttet til kontroll av tredjelandsborgere. Dette inkluderer innhenting av personopplysninger, verifisering av identitet, sikkerhetskontroll, og registrering av data i europeiske informasjonssystemer som Eurodac. Myndigheten tar selvstendige avgjørelser om hvilke personopplysninger som skal innhentes og hvordan de skal brukes.

I henhold til screeningforordningen skal screeningmyndigheten blant annet:

- Innhente opplysninger om tredjelandsborgeres identitet: Verifisere opplysninger mot europeiske informasjonssystemer (f.eks. Eurodac,) og nasjonale registre.
- Gjennomføre sikkerhetssjekk: Oppslag i systemer for å avdekke eventuell risiko.
- Registrere og oppbevare resultater: Opprette og lagre relevante data for å beslutte videre saksgang.

Screeningforordningen inneholder bestemmelser om registrering av opplysninger i Eurodac i forbindelse med screening:

- Fortalepunkt 35 fastslår at biometriske data som tas under screeningen skal overføres til Eurodac av de kompetente myndigheter i samsvar med fristene fastsatt i Eurodac-forordningen.
- Fortalepunkt 44 presiserer at identifisering eller verifisering av identitet under screening ikke skal gjentas, med mindre det foreligger særlige omstendigheter som rettfærdiggjør slik gjentakelse. Innhenting av biometriske data for både identifisering/verifisering og registrering i henhold til Eurodac-forordningen skal skje én gang som en del av screeningen.

Det er verdt å merke seg at selve screeningforordningen ikke inneholder detaljerte bestemmelser om registrering i Eurodac, men henviser til Eurodac-forordningen for de spesifikke kravene og prosedyrene.

Screeningmyndigheten skal etter dette sikres tilgang til ulike relevante nasjonale og EU-databaser for å muliggjøre søk relevant for å utføre screeningen. Oppgaver som pålegges i screeningforordningen vil derav ha en direkte betydning for beslutning om behandlingsansvaret for Eurodac-forordningen, ettersom ansvaret er direkte forankret i screeningforordningen og vil derfra få forrang for vurdering av bestemmelsesrett for formål og midler etter artikkel 4 nr. 7 i personvernforordningen.

Tilsvarende vurdering av behandlingsansvar ble gjort i forbindelse med implementering av SIS-forordningen i norsk rett. Det førende for plassering av behandlingsansvaret var om utlendingsmyndighetene ble pålagt oppgaver etter de aktuelle forordningene, jf. høringsnotatet av 9. desember 2021 om ny SIS-forskrift. Departementet uttaler her at de ulike organene i utlendingsforvaltningen er behandlingsansvarlig for behandling av personopplysninger knyttet til de oppgavene de er pålagt etter de aktuelle forordningene.

Kripos er behandlingsansvarlig for behandling av opplysninger etter politisamarbeidsforordningen og grensekontrollforordningen, mens UDI er behandlingsansvarlig for behandling av opplysninger etter returforordningen jf. SIS-loven § 4. Det fremgår av SIS-loven § 23 at det kan gis forskrift om blant annet behandlingsansvaret som fraviker denne hovedregelen. Politidirektoratet mente i den forbindelse at spørsmålet om behandlingsansvar må sees i lys av at ulike deler av politiet kan ha oppgaver som medfører at det skal registreres opplysninger. I SIS-forskriften § 1 ble det derfor fastsatt at utlendingsmyndighetene er behandlingsansvarlig for behandling av opplysninger om innreiseforbud etter grensekontrollforordningen artikkel 24 og etter

returforordningen. Det er nærmere avklart at Politidirektoratet er behandlingsansvarlig for politiets behandling av opplysninger i SIS etter returforordningen, jf. Etatsinstruksen.

Denne vurderingen, om at de ulike etatene i utlendingsforvaltningen er behandlingsansvarlig for oppgaver pålagt etter forordningene, forutsetter at politiet blir utpekt som screeningmyndighet. Dersom vi følger systematikken i Etatsinstruksen vil det være Politidirektoratet som bli behandlingsansvarlig for de opplysningene som politiet behandler som screeningmyndighet etter GDPR.

10.6.2 Sikkerhetsflagging etter Eurodac-forordningen i lys av vurdering av behandlingsansvar

I henhold til artikkel 17 nr. 2 bokstav i, artikkel 22 nr. 3 bokstav d, artikkel 23 nr. 3 bokstav e og artikkel 24 nr. 3 bokstav f i ny Eurodac-forordning skal det, i tilfeller hvor slik relevant informasjon er tilgjengelig, registreres et sikkerhetsflagg knyttet til registrerte personer i Eurodac. Dette gjelder dersom det etter en innledende sikkerhetsvurdering er vurdert at en person kan være en trussel mot indre sikkerhet, og øvrige tilleggsvilkår om bestemte omstendigheter er oppfylte.

Sikkerhetsvurderingen det siktes til i bestemmelsene er sikkerhetsvurderingen som utføres etter screeningforordningens artikkel 15, med unntak av artikkel 17 nr. 2 bokstav i og artikkel 23 nr. 3 bokstav e som også viser til øvrige sikkerhetssjekker.

Artikkel 17 nr. 2 bokstav i viser blant annet til artikkel 16 nr. 4 i AMMR. I bestemmelsen er det skrevet at dersom sikkerhetssjekk etter artikkel 15 i screeningforordningen ikke har blitt utført, skal det første medlemslandet hvor asylsøknad ble registrert utføre en vurdering på om det foreligger grunnlag for å anse at søkeren utgjør en trussel mot den indre sikkerheten. Dette skal skje så raskt som mulig etter registrering av asylsøknaden, og før ansvarlighet vurderes. Dersom sikkerhetssjekk etter artikkel 15 i screeningforordningen har blitt utført, men det første medlemslandet hvor asylsøknad ble registrert har rettfærdiggjorte grunner for å utføre en vurdering på om det foreligger grunnlag for å anse at søkeren utgjør en trussel mot den indre sikkerheten, skal medlemslandet utføre dette før ansvarlighet vurderes.

Registrering av sikkerhetsflagg skal imidlertid bare skje dersom hvis noen av følgende omstendigheter gjelder:

" (i) the person concerned is armed;

(ii) the person concerned is violent;

(iii) there are indications that the person concerned is involved in any of the offences referred to in Directive (EU) 2017/541;

(iv) there are indications that the person concerned is involved in any of the offences referred to in Article 2(2) of the Framework Decision 2002/584/JHA"

Dette utgjør alternative tilleggsvilkår til kravet om den underliggende sikkerhetssjekken.

Sikkerhetsflagg bør settes etter en helhetsvurdering av om vilkårene er oppfylte, opp mot terskelen knyttet til "[t]russel mot den indre sikkerhet". Dette vil altså innebære en konkret sikkerhetsvurdering av personen, særlig knyttet til tilleggsvilkårene som også skal være oppfylte.

Dersom vilkåret om at det er indikasjoner på at personen er involvert i noen av de straffbare forholdene nevnt i direktiv (EU) 2017/541 (kontraterroretdirektivet) eller artikkel

2 nr. 2 i rammebeslutning 2002/584/JIS (Den europeiske arrestordren)), vil dette kunne kreve tilgang til politiregister og således innebære utlevering av informasjon i politiregisterne.

Selv om ansvarsfordeling knyttet til sikkerhetsflagging er p.t. uavklart, er det likevel mye som taler for at disse oppgavene har politisære formål og krever politiets kompetanse og midler for å kunne utføre vurderingen av om det skal settes et sikkerhetsflagg.

10.7 Oppsummerende betraktninger

Politidirektoratet bemerker at det stilles spørsmål ved om det kan anses å foreligge en databehandlerrelasjon mellom UDI og politiet, eller om politiet behandler opplysninger for egne formål, jf. redegjørelsen ovenfor om § 17-7b. I så fall følger det av Etatsinstruksen at Politidirektoratet v/politidirektøren er behandlingsansvarlig for politiets behandling av opplysninger etter personopplysningsloven. Unntak fra denne ansvarsfordelingen må gjøres i lovs form eller følge av selve forordningen. Det vil ikke foreligge en databehandlerrelasjon mellom UDI og politiet dersom behandling av opplysninger av politiet er nødvendig for å gjennomføre politiets lovpålagte oppgaver, jf. ovenfor. I lys av betraktninger gjort under punkt 3.5¹², vil det være hensiktsmessig å lovpålegge oppgavene politiet vil ha også etter ny Eurodac-forordning, slik at politiets oppgaver i sin helhet er regulert og Etatsinstruksen kommer til anvendelse.

Politidirektoratet mener det er generelt viktig å tydeliggjøre ansvarsforholdene mellom de ulike utlendingsmyndighetene, herunder i hvilken egenskap politiet opptrer ved utførelsen av ulike oppgaver etter utlendingsregelverket. Som ledd i dette må det også skilles mellom hvilket behandlingsansvar som skal reguleres hvor. Vår oppfatning er at dette gjør det nødvendig å rydde i forholdet mellom § 17-7b og § 18-5, og å oppdatere § 18-5 i tråd med gjeldende rettsoppfatning. Vi ber om at de nærmere kriteriene for fastsettelse av behandlingsansvar etter de ulike bestemmelsene i utlendingsforskriften omtales nærmere det videre lovarbeidet.

For politiets rolle som operativt ansvarlig for behandling av biometriske opplysninger og innhenting av alfanumeriske data som overføres til Eurodacs sentralregister, mener Politidirektoratet at nåværende § 18-5 i utlendingsforskriften, i lys av screeningforordningen og eventuell ansvarsfordeling for sikkerhetsflagg etter ny Eurodac-forordning, ikke er dekkende for opplysninger som skal registreres inn i Eurodac. Ettersom politiet potensielt vil få et større ansvarsområde etter Eurodac Recast, mener Politidirektoratet at det vil være hensiktsmessig at utlendingsforskriften § 18-5 regulerer behandlingsansvar basert på rettslig grunnlag, med lik systematikk som § 17-7b.

Lik systematikk for organisering av behandlingsansvar etter forskriftens § 17-7b, fordrer at oppgaver som de ulike myndighetene utfører etter Eurodac-forordning hjemles i utlendingsloven eller utlendingsforskriften. Politidirektoratet ber derfor om at dette hjemles, og at forholdet mellom § 18-5 og § 17-7b redegjøres for. Det er videre ønskelig at forholdet mellom utlendingsloven § 100 og § 101 redegjøres for, samt tilhørende forskriftsbestemmelser i utlendingsforskriften § 18-1, 18-3 og 18-5 knyttet til politiets rolle for utførelse av biometriopptak og nødvendig registersøk for opptak. Det er ønskelig at det presiseres om ansvarsforholdene mellom utlendingsmyndighetene skal være lik for opptak av biometri etter nasjonale formål og for å ivareta forpliktelsene etter ny Eurodac-forordning, samt for muligheten til å utføre registersøk for å identifisere DUF-nummer for opptak til og registrering av biometriske data i Eurodac.

Ved ny formulering i § 18-5, foreslår Politidirektoratet ikke å anvende "[e]gne formål" som formulering for å organisere behandlingsansvaret. Dette vil ikke være dekkende å

¹² Tilsvaret punkt 10.6 i høringssvaret

pålegge politiet behandlingsansvar, ettersom politiet ikke har egne formål knyttet til registrering i Eurodac (utenfor pålagte oppgaver i screeningforordningen). I så tilfelle bør det vises til de oppgaver organet er pålagt i tilknytning til Eurodac-forordningen, slik disse eventuelt nedfelles i nasjonal rett.

Politidirektoratet har på denne bakgrunn kommet frem til at behandlingsansvaret for personopplysninger som behandles for å gjennomføre oppgaver som politiet er pålagt for å oppfylle våre forpliktelser etter ny Eurodac-forordning, legges til politiet ved Politidirektoratet v/politidirektøren.

10.8 Organisatoriske og tekniske tiltak

For å adressere utfordringene ved at systemløsningene ligger utenfor etatens egen systemarkitektur, herunder vanskeligheter knyttet til å treffe egnede organisatoriske og tekniske tiltak, bør det etableres klare avtaler om delt behandlingsansvar med UDI.

Det bør etableres tydelige rutiner for kontinuerlig kartlegging av roller og ansvar på tvers av etatene, særlig med tanke på at Politidirektoratet har påpekt behovet for en helhetlig tilnærming på tvers av Schengen-forordningene.

Dette vil bidra til å sikre at behandlingsansvaret kan ivaretas på en god og forsvarlig måte gjennom avtaler mellom politiet og UDI bør spesifikt adressere hvordan politiet kan utøve reell kontroll og påvirkning over behandlingen som skjer i UDIs systemer, slik Politidirektoratet også har erfart er nødvendig for å ivareta sitt behandlingsansvar.

11. Behandlingsansvar for behandling av opplysninger til rettshåndhevelsesformål

11.1 Forslag i høringsnotatet

I høringsnotatet punkt 5.3.1 foreslår departementet at Kripos videreføres som behandlingsansvarlig for opplysninger som brukes til rettshåndhevelsesformål, i tillegg til at PST tilføyes som behandlingsansvarlig. Ansvarsdelingen slik departementet skisserer, vil innebære at enten Kripos eller PST blir den behandlingsansvarlige, avhengig av hvilken av virksomhetene som er kontrollerende myndighet.

I punkt 5.3.2 er det forslag om å forskriftsfeste hvem som er kontrollerende myndighet(er) i Norge i ny utforming av utlendingsforskrift § 18-6. I samme punkt redegjør departementet også for forordningens krav til kontrollerende myndigheters uavhengighet, og at dette er begrenset til uavhengighet fra myndighetene som kan anmode om søk. Kravet til uavhengighet innebærer en begrenset instruksjonsadgang i tilfeller hvor anmodende og kontrollerende myndighet utgjør del av samme organ.

Departementet bemerker at det ikke stilles andre særlige krav i forordningen og at det derfor ikke anses nødvendig å forskriftsregulere kravet til uavhengighet nærmere og viser til at ordlyden og formålet med bestemmelsen i rettsakten gir rammen for myndighetenes uavhengighet.

11.2 Utlendingsforskriften § 18-5 første ledd

Som tidligere omtalt i punkt 3.4¹³, fremgår det av utlendingsforskriften § 18-5 første ledd at UDI er *"behandlingsansvarlig i Norge for behandlingen av opplysninger i Eurodac"* og at *"Kripos er databehandler"*. Denne bestemmelsen synes å bygge på det synet som lå til grunn for vurderingen av ansvarsforholdene for de ulike utlendingsmyndighetene før

¹³ Tilsvaret punkt 10.5 i høringsvaret

2018. Videre fremgår det av § 18-5 annet ledd at Kripos er behandlingsansvarlig for behandling av personopplysninger for rettshåndhevende formål. Denne bestemmelsen ble inntatt i 2022.

Departementet har i forbindelse med høring om gjennomføring av SIS-forordningene i nasjonal rett uttalt at det er de ulike myndighetenes registrering av opplysninger i SIS som utløser et behov for å gi nasjonale bestemmelser om behandlingsansvar.

Departementet har derfor i andre høringer ikke foreslått å regulere behandlingsansvaret knyttet til nasjonalt tilgangspunkts (CAP) oppgave med å tilgjengeliggjøre opplysninger fra EUIS for Kripos og politidistriktene for rettshåndhevelsesformål. Utlendingsforskriften § 18-5, som sier at Kripos er behandlingsansvarlig for behandling av personopplysninger *"som skal brukes for å forebygge, oppdage eller etterforske i samsvar med Eurodacforordningen artikkel 1 nr. 2"* til Kripos, avviker således fra denne systematikken. Se punkt under om behandling av opplysninger for rettshåndhevende formål for videre vurdering knyttet til høringsnotatets forslag til ny utforming av utlendingsforskriften § 18-5.

11.3 Oppsummerende betraktninger

Kripos har i sitt innspill ingen innvendinger mot ansvarsdelingen som departementet har foreslått. Videre er Kripos enig i at behandlingsansvaret for behandling til rettshåndhevelsesformål må følge den kontrollmyndighet som etableres. PST vil da være behandlingsansvarlig for behandling som skjer ved PSTs kontrollmyndighet.

Politidirektoratet er enig i Kripos' hovedvurdering om ansvarsdeling og at behandlingsansvaret vil følge kontrollerende myndighet.

Kripos fremhever at om PST vil benytte seg av Kripos sitt kontaktpunkt, vil Kripos være behandlingsansvarlig også for behandling av PSTs anmodninger om bruk av opplysninger i Eurodac for rettshåndhevelsesformål. Kripos understreker at Kripos behandler opplysninger i en ugradert løsning.

Videre vil ivaretagelse av behandlingsansvaret forde reell tilgang til opplysninger som behandles, og dette vil også innebære at PST må gi saksbehandler ved CAP tilgang til de opplysningene som er nødvendige for å kontrollere om vilkårene for tilgang er oppfylt. Dette vil også skje i en ugradert løsning.

Kripos påpeker at dersom PST skal sende sine anmodninger om tilgang til Kripos' CAP, kan dette føre til økt saksmengde som medfører behov for økt ressursetting av CAP ved Kripos.

Politidirektoratet støtter Kripos sine merknader om konsekvensene av om PST benytter Kripos' kontaktpunkt, herunder tilgang som kreves for å ivareta behandlingsansvar og for å kontrollere om vilkår for tilgang til PST som anmodende myndighet er oppfylt.

Politidirektoratet er videre av den oppfatning at departementet bør følge samme lovgivningsteknikk for regulering av behandlingsansvar på tvers av EUIS-forordningene, jf. også ovenfor om departementets uttalelser i høringsnotat om SIS. Dette tilsier at forskriftsreguleringen av at Kripos er behandlingsansvarlig for behandling av opplysninger til rettshåndhevende formål i ny utforming av utlendingsforskrift § 18-6 kan utgå, noe Kripos også har forslått i en tidligere runde. Politidirektoratet slutter seg nå til Kripos sitt forslag om dette.

12. Ansvar for behandling av opplysninger som overføres til tredjeland i medhold av artikkel 50 i Eurodac-forordning av 2024

I punkt 5.3.1 om behandlingsansvar uttaler departementet at det kan være grunner til at Politiets utlendingsenhet (PU) bør være behandlingsansvarlig for opplysninger fra Eurodac som skal overføres til tredjeland etter artikkel 50 i forordningen.

PU redegjør i sitt innspill for ansvaret etaten har nasjonalt for identitetsfastsettelse og samhandling med tredjelandsmyndigheter for å iverksette uttransportering av utlendinger med endelig avslag på beskyttelse, i tillegg til å kvalitetssikre og koordinere alle uttransporter av utlendinger med ulovlig opphold. I saker der politidistriktene har behov for å kontakte hjemlandets myndigheter, for eksempel ved saksansvar for bort- eller utvisningssak, skal distriktene der det er behov for å kontakte hjemlandets myndigheter knyttet til identitetsfastsettelse og aksept, kontakte PU for bistand, se Politidirektoratet 2012-005.

I innspillet bemerker PU at selv om artikkel 50 er en sentral bestemmelse for returarbeidet, ser ikke PU at det vil være et stort behov for utlevering av opplysninger fra Eurodac, eller at dette vil berøre mange saker. PU viser til at opplysninger som vil være relevante å dele med hjemlandets myndigheter i forbindelse med identitetsavklaring og retur, som oftest vil være fremskaffet av politiet og registrert i politiets systemer eller vil kunne innhentes eller gjenskapes på annen måte. Ved slike tilfeller vil det ikke være behov for å utlevere opplysninger fra Eurodac. Artikkel 50 kan likevel være viktig i saker der et annet medlemsland har registrert avvikende identitetsopplysninger i Eurodac, sammenlignet med hva som fremkommer etter politiets arbeid for å avklare identitet.

PU viser videre til at de er behandlingsansvarlig for Politiets utlendingsregister (UTSYS) som er regulert i politiregisterforskriften kapittel 56. Utlevering av personopplysninger som er nødvendig for verifisering, aksept og utstedelse av reisedokument følger av politiregisterforskriften § 56-6. Ved slik utlevering vil det alltid foretas en nødvendighetsvurdering i tråd med bestemmelsene i politiregisterforskriften § 4-2 jf. § 9-9 tredje ledd. For tredjeland PU har en tilbaketakelsesavtale med, vil dette også i mange tilfeller være regulert i selve avtalen. Utlevering fra UTSYS til utenlandske myndigheter besluttet av behandlingsansvarlig, jf. politiregisterforskriften § 11-2. I praksis er det delegert til avsnittsleder i PU som er ansvarlig for den underliggende retursaken. I tillegg viser PU til at tilsvarende artikkel som artikkel 50 er gitt for andre systemer, blant annet for SIS (2018/1861) artikkel 50 og 2018/1860 artikkel 15) og EES (artikkel 41).

Politidirektoratet støtter PUs redegjørelse av behovet for å overføre opplysninger til tredjeland for identitetsfastsettelse, verifisering og aksept av utlending, for utstedelse av reisedokument knyttet til uttransportering, og ser at artikkel 50 kan bli sentral i dette arbeidet.

Dersom Politidirektoratet blir behandlingsansvarlig for de personopplysningene som registreres av politiet i Eurodac, kan Politidirektoratet delegerer oppgaver til PU knyttet til artikkel 50 på tilsvarende måte som i EES-regelverket.

Med hilsen

Ragnhild Ekren Bugge
Jurist

Kari-Grethe Stave

Seksjonssjef

Anne Cathrine Nilsen Moe

Seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Kopi:

Karoline Halvorsen Gamre



Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 OSLO

Deres referanse:
25/80929-3

Vår referanse:
24/114369 - 12

Sted, dato:
Oslo, 06.06.2025

PUs innspill - forslag til endringer i utlendingslov og grenselov med forskrifter - gjennomføring av Eurodac-forordningen (EU) 2024/1358

Vi viser til Politidirektoratets (POD) høringsbrev datert 25.04.2025, som igjen viser til Justis- og beredskapsdepartementets (JD) høringsnotat om gjennomføringen av Eurodac-forordning (EU) 2024/1358 i norsk rett datert 02.04.2025. Departementets høringsfrist er satt til 02.07.2025. POD har satt frist til 10.06.2025 til å inngi innspill til høringsnotatet.

Noen innledende bemerkninger

Høringsnotatet omhandler forslag til endringer i henholdsvis utlendingsloven og -forskrift samt grenseloven i den hensikt å gjennomføre Eurodac-forordning 2024 i norsk rett. Eurodac 2024 utvider formålene med Eurodac, noe som blant annet innebærer at flere personkategorier skal registreres i Eurodac 2024 enn i Eurodac-forordningen fra 2013. Videre skal det etter Eurodac 2024 også opptas foto, i tillegg til at flere alfanumeriske opplysninger skal registreres i systemet.

Eurodac-forordningen er bindende for Norge for den delen som innebærer en utvikling av Dublin-samarbeidet. Flere av de nye personkategoriene anses ikke å være en del av Dublin-samarbeidet og vil således heller ikke være bindende for Norge. Hvilke personkategorier/opptaksgrunnlag som er bindende for Norge fremgår imidlertid ikke verken av forordningen eller av nasjonalt regelverk, slik forslaget til gjennomføring legger opp til. PU har ved tidligere anledninger anbefalt at departementet bør vurdere hvorvidt de ulike og utvidede grunnlagene for biometriopptak også bør fremgå av utlendingsloven, slik som søknad om beskyttelse og ulovlig grensepassering fremgår i dag, eventuelt at det tas inn henvisninger i utlendingsloven til de bestemmelsene om opptak og lagring i forordningen som Norge er bundet av. PU mener dette vil bidra til å tydeliggjøre hvilke opptaksgrunnlag Norge er bundet av ved at de også særskilt nevnes i utlendingsloven, og hvilke som ikke er bindende for Norge. Vi er kjent med at

departementets generelle holdning til gjennomføring bør skje gjennom en henvisningsbestemmelse som gjør den aktuelle rettsakten til norsk lov, og at denne gjennomføringsmetoden også vil forhindre tolkningstvil mellom de ulike rettsaktene og norsk rett. Det er likevel PUs anbefaling at forordningens opptaksgrunnlag som er bindende for Norge, inntas i utlendingsloven § 100 og utlendingsforskriften § 18-1 der opptaksgrunnlagene som er gjeldende i dag, er nedfelt. Det bør videre presiseres i § 18-1 hvilke av opptaksgrunnlagene som også skal overføres til Eurodac.

Kommentarer til endringer av betydning eller temaer som ikke er omhandlet i høringsnotatet

Bortfall av "hurtigsøk" i Eurodac 2013 artikkel 17

Høringsnotatet tar først og fremst for seg de generelle endringer ved at Eurodac 2024 vil gi medlemslandene mulighet til å registrere flere personkategorier og mer informasjon, samt utvidede muligheter for søk på identitetsopplysninger, enn det som er tilfellet i dag. Notatet tar imidlertid ikke for seg praktisk viktige endringer som PU vurderer vil kunne føre til begrensede/endrede muligheter for søk i Eurodac enn det som er tilfellet etter dagens regulering. Eurodac 2013 artikkel 17 omhandler søk og sammenlikning av fingeravtrykk av tredjelandsborgere som oppholder seg ulovlig i riket opp mot Eurodac, såkalt "hurtigsøk". Bestemmelsen er praktisk viktig for eksempel i forbindelse med politiets utlendingskontroll i medhold av utlendingsloven § 21 og i grensekontroll. Det fremgår av artikkel 17 nr. 3 at søk ikke skal lagres, men at det er et verktøy for å bidra til å avklare en utlendings innreise og/eller oppholdsgrunnlag i Norge og/eller Schengen, herunder avklare ansvarsgrunnlag for (mulig) iverksetting av retur til hjemland. Bestemmelsen synes ikke å bli videreført i Eurodac 2024.

Det kan være at manglende kommentarer fra departementet rundt denne problemstillingen skyldes at Eurodac 2024 artikkel 23 nå legger til rette for opptak og lagring av biometriske opplysninger av tredjelandsborgere som oppholder seg ulovlig i medlemsstaten.

Videre er Eurodac 2024 en del av Pakten og må ses i sammenhengen med de øvrige rettsaktene for asyl- og migrasjonshåndtering. Søk mot Eurodac for å sjekke om utlendingen tidligere er registrert/screenet, følger av CIR-søk i artikkel 14 i Screening-forordningen (EU) 2024/1356. Dette vil gi tilgang til persondata fra Eurodac som er lagret i CIR, det vil si opplysninger om fingeravtrykk, ansiktsbilde, etternavn, fornavn, alias, nasjonalitet, fødselsdato, fødested, kjønn, og eventuelt opplysninger om identitets- og/eller reisedokumenter dersom dette er lagt inn, se Eurodac artikkel 3 nr 2 med videre henvisninger om hva som skal legges i CIR. Ved søk mot CIR vil man ikke få opplysninger om øvrige opplysninger som lagres ved opptak i Eurodac da disse skal lagres i Eurodac sitt sentralsystem i medhold av artikkel 3 nr. 2. Dette vil blant annet være opplysninger om hvilket medlemsland som har tatt opp og lagret opplysninger i Eurodac og tidspunktet for dette.

Det er noe uklart for PU om den nye artikkelen om opptak og lagring av opplysninger i Eurodac 2024 artikkel 23 fullt ut dekker de behovene for rask avklaring for eksempel i forbindelse med alminnelig utlendingskontroll og grensekontroll.

Til artikkel 61 Melding om utpekte myndigheter og kontrollmyndigheter

Bestemmelsen pålegger medlemslandene å melde inn hvilke organ som skal inneha ulike roller og funksjoner etter forordningen. Bl.a. skal det sies fra om hvilke operative enheter som kan fremsette en anmodning til nasjonalt kontaktpunkt om sammenlikning av Eurodac-opplysninger, jf. også art. 5 (3). Vi har merket oss at PU ikke er meldt inn fra Norge som operativ enhet. PU antar at dette skyldes at vi ikke har ansvar for egne straffesaker. Etter vårt syn bør PU likevel meldes inn som operativ enhet. PU har oppgaver relatert til kriminalitetsbekjempende formål som taler for dette. Det er ikke slik at tilgang bare kan gis når formålet er etterforskning av alvorlig kriminalitet. Det kan

også gis for å avdekke og forebygge slik aktivitet. I tilknytning til PUs ulike oppgaver avdekkes og identifiseres alvorlig kriminalitet regelmessig. Dette skjer bl.a. i asyl- og ankomstfasen. Når alvorlig kriminalitet avdekkes blir dette anmeldt til eller på annen måte delt med aktuelt politidistrikt. I dette arbeidet vil muligheten til å sammenligne Eurodac-opplysninger være et viktig virkemiddel for å få bekreftet eller avkreftet eksisterende bekymring, og det vil da kunne motvirke at det fremsettes unødvendig anmeldelser til distriktene. Behovet for å sammenligne informasjon i Eurodac kan også oppstå i forbindelse med noen av PUs ulike etterretningsoppdrag, som er knyttet til politiets ansvar med å avdekke og forebygge alvorlig kriminalitet. For eksempel representerer PU Norge i EMPACT-arbeidet for menneskesmugling.

Til artikkel 26 Personer er innvilget midlertidig beskyttelse

Som det fremgår av høringsnotatet er det flere av de nye opptaksgrunnlagene som Norge ikke er bundet av. Norge er blant annet ikke bundet av Direktiv 2001/55/EC (midlertidig beskyttelse av fordrevne), og dermed heller ikke bundet av opptaksgrunnlagene i Eurodac i medhold av dette direktivet. Norge har imidlertid valgt å ha nasjonale regler som omhandler massefluktsituasjoner, som siden 11. mars 2022 har vært utløst for personer fordrevet fra Ukraina, jf. utlendingsforskriften § 7-5a. I motsetning til ordinære asylsøkere er det i dag ikke hjemmel i Eurodac til å foreta søk på fingeravtrykk mot Eurodac i saker der søker er omfattet av kollektiv beskyttelse. Det er dermed ikke mulig å avdekke ordinært opphold i andre land med mindre søker selv fremlegger informasjon om dette, eller politiet avdekker andre forhold ved søker som tilsier opphold i andre land forut for fremsettelse av søknad i Norge.

I den første tiden etter krigsutbruddet var det relativt enkelt å dokumentere for søkere fra Ukraina at grunnvilkåret for å omfattes av ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse, nemlig reist ut av Ukraina etter krigsutbruddet, var oppfylt. Etter hvert som tiden gikk ble dette vilkåret vanskeligere å dokumentere, særlig fordi det har vært tillatt for ukrainere å reise fra ett land de har fått midlertidig beskyttelse for å søke på nytt i et annet land. EU har hatt et registreringssystem utenfor Eurodac, men det er uklart for PU hvor godt dette har fungert i praksis eller om det i det hele tatt har vært brukt for å konstatere ansvarsforhold mellom medlemslandene. At ukrainere har kunnet reise og få innvilget midlertidig beskyttelse i flere medlemsland har også gjort det mer utfordrende å finne ut av om de har eller tidligere har hatt ordinært opphold i andre medlemsland som utløser ansvarsforhold i medhold av Dublin-forordningen, når det ikke har vært rettslig grunnlag for søk mot Eurodac for dem som er omfattet av midlertidig kollektiv beskyttelse.

PU ser svært positivt på at denne gruppen nå skal registreres i Eurodac, registrering vil blant annet være et viktig verktøy for å få oversikt over omfanget av personer med midlertidig beskyttelse i en massefluktsituasjon. Det vil også kunne gi grunnlag for å fastsette hvilket medlemsland som er ansvarlig land for søker, slik som i ordinære asylsaker. Etter det PU kjenner til, finnes det ikke noen bestemmelse i AMMR om ansvarsfastsettelse i midlertidig beskyttelsessaker, tilsvarende ny bestemmelse i AMMR om ansvarsfastsettelse i saker som omfattes av gjenbosettingsordningen. Det er derfor noe uklart om ansvarsfastsettelse er et av formålene med registrering i Eurodac for denne gruppen.

PU anbefaler departementet å utrede mulighetene opptaksgrunnlaget kan gi det enkelte medlemsland, og hvilke konsekvenser det har for Norge å stå utenfor. Dersom opptaksgrunnlaget skal danne grunnlag for ansvarsfastsettelse i den enkelte sak, mener PU det er i Norges interesse å tilslutte seg Direktiv 2001/55/EC, eventuelt å utrede muligheten for å tilslutte seg opptaksgrunnlaget gjennom våre nasjonale regler om kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon. I motsatt fall vil Norge bli ansvarlig for alle søkere som kommer til Norge, og vil ikke gis muligheten til å anvende Dublin-regelverket (AMMR) for å tilbakeføre søkere til første asylland.

PU legger til grunn at bestemmelsen ikke vil få anvendelse på Ukraina-porteføljen i EU, men Norge bør jobbe for å være på samme linje som EU ved neste mulige massefluktsituasjon. Det bør uansett utredes om registreringer etter dette opptaksgrunnlaget vil være synlige for Norge ved søk i Eurodac.

Innspill til punkt 4.2 Nærmere om enkelte endringer som har betydning for Norge

Særlig om flagging i forbindelse med sikkerhetsrisiko

Bestemmelsen med å "flagge" en person som kan utgjøre en trussel/sikkerhetsrisiko i Eurodac, fremgår av forordningens artikkel 17 (2) (person som søker beskyttelse), artikkel 22 (3) 3 d (ulovlig grensepassering), artikkel 23 (3) e (ulovlig opphold i en medlemsstat) og artikkel 24 (3) f (tredjelandsborger som ilandsettes etter søk- og redningsoperasjon). Flagging vil være aktuelt i forbindelse med at en person screenes i henhold til Screeningforordningen. Videre vil det være aktuelt etter Asyl- og migrasjonshåndteringsprosedyren (AMMR) artikkel 16 (4), hvor det fremgår at første medlemsland som mottar en søknad om internasjonal beskyttelse skal vurdere om personen utgjør en *trussel mot indre sikkerhet*.

En person anses å utgjøre en sikkerhetsrisiko i henhold til flagging dersom personen er voldelig eller bevæpnet, eller det er *indikasjoner* på at personen er involvert i noen av de straffbare forholdene nevnt i kontraterrordirektivet eller Den europeiske arrestordren. Av fortalens punkt 8 fremgår det at det ved vurderingen av om en person er (ulovlig) bevæpnet eller voldelig, må ses hen til om det vil være straffbart etter nasjonal rett. Sett hen til at Norge ikke har sluttet seg til kontraterrordirektivet, bør departementet avklare om Norge skal gjøre denne vurderingen i henhold til de straffbare forholdene som fremgår av direktivet, eller om tilsvarende bestemmelser etter nasjonal rett skal legges til grunn for vurderingen av om det faller innenfor kriteriene for flagging.

For ordens skyld gjør vi oppmerksom på at flagging vil være relevant for PU i asyl- og ankomstfasen, fordi politiets samfunnsoppdrag i denne fasen er todelt:

- Avklaring av utlendingens identitet, ivaretagelse av samfunnssikkerheten, og forebyggelse og bekjempelse av kriminalitet
- Forberedelse av utlendingssaken for vedtaksmyndighetene

Senkning av aldersgrensen for når barn skal registreres i Eurodac

PU støtter at grensen for opptak og lagring av biometri i Eurodac senkes fra 14 til 6 år. Samme aldersgrensen er allerede gjennomført i norsk rett, jf. utlenningsforskriften § 18-1 annet ledd.

Gjenbosetting

Gjenbosetting som er omhandlet i kapittel III etablerer et EU-rammeverk for gjenbosetting og humanitær innreisetillatelse for å kunne gi tredjelandsborgere eller statsløse personer rett til innreise til en medlemsstat med sikte på å gi dem internasjonal beskyttelse eller humanitær oppholdstillatelse i henhold til forordningen. Norge er bundet av den delen av gjenbosetting som er gjennomført i henhold til nasjonalt regelverk, som gjenspeiles gjennom regelverket for overføringsflyktninger i vårt utlenningsregelverk. Innenfor saksgruppen overføringsflyktninger skiller man mellom kommisjonssaker og dossiersaker. For den første gruppen er PU med UDI på kommisjonsuttak, der PU blant annet innhenter personopplysninger og tar opp foto og fingeravtrykk. I dossiersakene utstedes innreisetillatelse etter utlenningsloven § 35 uten at verken UDI eller politiet har intervjuet dem eller avklart identiteten på forhånd, og det er heller ikke innhentet biometri før de kommer til Norge. UDI vurderer søknad om beskyttelse først etter at utlendingen ankommer Norge, og det er lokalt politidistrikt som oppretter og forbereder

sak, herunder gjennomfører opptak av biometri. I disse tilfellene blir det lokalt politidistrikt som får ansvar for opptak og overføring til Eurodac.

Departementet opplyser i høringsnotatet at Norge er notifisert og har akseptert artiklene 18-21 som omhandler opptak og lagring av biometriske opplysninger av personer omfattet av EUs gjenbosettingsrammeverk og gjenbosetting i henhold til nasjonalt rammeverk for dette. Bestemmelsene må ses i sammenheng med AMMR og reglene om ansvarsfastsettelse for behandling og oppfølging av en tredjelandsborgers søknad om beskyttelse, og PU anser det som naturlig at alle registrerte opplysninger om personer under denne kategorien vil være synlige for Norge.

Når det gjelder innreiseprosedyre som omtalt i kapitteloverskriften, legger PU til grunn at dette anses å være dekket i norsk rett gjennom innreisevisum (D-visum) eller innreisetillatelse, og at det ikke kreves andre eller nye prosedyrer i denne forbindelse.

Interoperabilitet med andre EU-systemer, søk og sammenlikning

Et overordnet mål med interoperabilitet er å bidra til økt sikkerhet i Europa, og sikre at én person kun har én identitet. Ved at interoperabilitetsløsningen skal gjøre det mulig å søke på tvers av de ulike EU-systemene som innhenter og lagrer biometrisk informasjon, vil det i stor grad bidra til styrket grense- og migrasjonskontroll, i tillegg til at det vil bidra til å forebygge, avdekke og etterforske grenseoverskridende kriminalitet, ulovlig migrasjon og terrorisme. Forordningens artikkel 8 og 11 er interoperabilitetsbestemmelsene med hhv ETIAS og VIS, som åpner for at det gjøres automatiske søk i Eurodac i forbindelse med søknader om fremreisetillatelse (ETIAS) og visum (VIS). Med utvidelse av formålet med forordningen til blant annet å omfatte registrering av personopplysninger og biometri i forbindelse med irregulær migrasjon, ulovlig opphold, gjenbosetting, vil Eurodac være et av de viktigste verktøyene i saksbehandlingen for de nevnte søknadstypene om innreise til Norge/EU.

Det er uklart for PU hvorfor Norge ikke er notifisert av Kommisjonen når det gjelder disse artiklene, når de ellers hører inn under den delen av forordningen som er bindende for Norge. Departementet viser til de mulige konsekvensene det vil ha for Norge at vi ikke er bundet av disse bestemmelsene, og at de jobber med å avklare dette. Bestemmelsene er en del av interoperabilitetsløsningen som skal gjøre det mulig å foreta automatiske søk mellom Eurodac, VIS (visum) og ETIAS (fremreisetillatelse), som gjør det mulig å verifisere og sammenlikne informasjon på tvers av systemene som er relevant for den tillatelsen det søkes om. Det er knyttet bekymringer til at dersom slik informasjon fra Eurodac ikke vil bli tilgjengelig for Norge i forbindelse med søknad om visum eller fremreisetillatelse, vil det kunne medføre at Norge innvilger tillatelser som ikke skulle vært innvilget.

Når det gjelder ETIAS er systemet, slik PU forstår det, imidlertid lagt opp slik at det er det landet som har registrert biometri og personopplysninger i henhold til ett eller flere av opptaksgrunnlagene Eurodac, som blir ansvarlig for å behandle søknaden om fremreisetillatelse. Dette gjelder uavhengig av hvor søker har planer om å reise til i EU. Det vil derfor ikke ha så store konsekvenser for saksbehandlingen i ENU (ETIAS National Unit) i Norge at andre EU-lands registreringer i Eurodac muligvis ikke vil være tilgjengelig for Norge, da det er det medlemslandet som har registrert i Eurodac som blir ansvarlig, eventuelt konsultert, i forbindelse med søknaden om fremreisetillatelse, uavhengig av hvilket land tredjelandsborgeren søker om å reise til. Det fremstår uklart for PU om prosessene beskrevet i artikkel 8, altså ESP-søket (european search portal) og den automatiske behandlingen i ETIAS CS (ETIAS central system), heller ikke får tilgang til norske registreringer i Eurodac. I så fall vil det innebære at de personene som kun er registrert i Eurodac av Norge vil få sine fremreisetillatelser innvilget automatisk uten at Norges ENU har foretatt noen form for risikovurdering opp mot det som er registrert i Eurodac. Det samme vil være tilfelle dersom det for eksempel er registreringer i Eurodac

fra flere land, herunder Norge, og Norge blir ansvarlig for behandlingen. Det vil da være svært uheldig om ENU Norge ikke skal kunne se de andre lands registreringer.

Innspill til punkt 5 Gjennomføring av forordningen i norsk rett

Til punkt 5.1 Inkorporasjon av forordningen i utlendingsloven § 101 og tilhørende forskriftskompetanse

PU har i tidligere innspill til departementet, jf. også innledningsvis i dette høringssvaret, anbefalt at det bør vurderes om grunnlagene for biometriopptak og lagring også skal fremgå av utlendingsloven, alternativt at det tas inn henvisninger i utlendingsloven til de bestemmelsene om opptak i forordningen som Norge er bundet av. PU mener også at det vil bidra til å tydeliggjøre hvilke opptaksgrunnlag Norge er bundet av ved at de også særskilt nevnes i utlendingsloven, og hvilke som ikke er bindende for Norge. PUs syn er fortsatt at forordningens opptaksgrunnlag som er bindende for Norge, bør inntas i utlendingsloven § 100 og utlendingsforskriften § 18-1, gitt at to av opptaksgrunnlagene allerede er regulert i forskriften § 18-1 bokstav a og g. Det må i så fall presiseres i § 18-1 hvilke av opptaksgrunnlagene som også kan overføres til Eurodac.

Til punkt 5.3.1 Behandlingsansvar

Behandlingsansvar for behandling av personopplysninger i Eurodac PU har i tidligere brev til POD av henholdsvis 18.06.2024 og 27.01.2025 gitt innspill på våre synspunkter knyttet til reguleringen av behandlingsansvaret. PU har ikke fremlagt en helhetlig vurdering av spørsmålet knyttet til plasseringen av behandlingsansvaret, men har anbefalt at det gjennomføres en nærmere kartlegging av hva behandlingsansvaret består av, herunder må det kartlegges når behandlingsansvaret skal forankres i henholdsvis i GDPR (2016/679) og LED (2016/680). I henhold til Etatsinstruksen for personvern punkt 6.2 vil det være POD som blir behandlingsansvarlig 2 for den delen av behandlingen som reguleres av GDPR, dersom behandlingsansvaret besluttet overført til politiet.

Gjeldende Eurodac 2013 regulerer opptak og lagring av biometri (fingeravtrykk) i forbindelse med søknad om beskyttelse og i forbindelse med ulovlig grensepassering, med det formål å fastsette hvilket medlemsland som er ansvarlig for å behandle en søknad om asyl etter Dublin-regelverket. Eurodac 2024 utvider formålet, og skal nå bidra til å støtte opp under EUs politikk for asyl, gjenbosetting og irregulær migrasjon, herunder også blant annet identitetsfastsettelse. I tillegg til fingeravtrykk skal det etter ny forordning også opptas og lagres bilde i Eurodac, samt der det er relevant, andre opplysninger om den enkelte utover rene identitetsopplysninger. I tillegg til asylsøkere og ulovlig grensepassering, skal det i henhold til ny forordning også opptas og registreres biometri ved ulovlig opphold, av overføringsflyktninger, av tredjelandsborgere som er satt i land etter søk- og redningsaksjon (SAR), opplysninger om relokalisering og personer som har fått midlertidig beskyttelse. Med dette går Eurodac fra å være et rent fingeravtrykkregister til å bli et fullverdig personopplysningsregister.

Noe av bakgrunnen for at PU i sine tidligere innspill har anbefalt at det gjennomføres en kartlegging av hva behandlingsansvaret består av og hva som reguleres av henholdsvis GDPR og LED, er at UDI helt tilbake til høringsrunden på gjennomføringen av Eurodac 2013 har bedt departementet vurdere å overføre behandlingsansvaret til politiet. UDI begrunnet dette med at den tekniske gjennomføringen av Eurodac i Norge gjør det utfordrende for dem å ivareta sine forpliktelser som behandlingsansvarlig, da opptak, overføring, søk og verifisering utelukkende skjer i politiets datasystemer, se Prop. 62 L (2014-2015) om gjennomføring av Eurodac 2013, punkt 4.2.2. POD har imidlertid gjort PU oppmerksom på at dataflyten nå flyttes og går via UDIs systemer, og forutsetningene for UDIs holdning til behandleransvaret som fremkommer i Prop. 62 L synes dermed å være endret slik PU ser det. PU er ikke kjent med UDIs holdning til spørsmålet om behandlingsansvaret i dag, herunder om UDI har ytterligere argumenter utover dataflyten for en overføring av behandlingsansvaret som vi ikke kjenner til.

Med det forbehold at PU ikke kjenner til om UDI har andre vektige argumenter for en overføring av behandlingsansvaret til politiet, støttes departementets innstilling om at UDI fortsatt skal ha behandlingsansvaret for behandling av personopplysninger slik det er regulert i dag. Vi har heller ikke full oversikt over den fremtidige saksflyten i tilknytning til Eurodac 2024, og vet ikke om det er forhold ved den som får betydning for plassering og håndtering av behandlingsansvaret. Det kan dermed ikke utelukkes at en modell som for Utlendingsdatabasen bør vurderes, jf. utlendingsforskriften § 17-7b. Der er UDI behandlingsansvarlig for selve databasen, mens øvrige organer er ansvarlig for behandlinger for egne formål.

Særlig om behandlingsansvar for artikkel 50

Vi mener likevel at det er gode grunner for at PU bør gis behandlingsansvaret for overføring av opplysninger etter artikkel 50. Bestemmelsen er et unntak fra hovedregelen i artikkel 49 der det vises til et forbud mot overføring av opplysninger til tredjeland som det enkelte medlemsland har hentet fra Eurodac.

Artikkel 50 gjelder overføring av opplysninger til tredjeland, normalt hjemland, som er nødvendig for å få verifisert og akseptert utlendingen, for utstedelse av reisedokument for å få gjennomført tvangsretur. Artikkel 50 vil være en sentral bestemmelse for PU. PU har et nasjonalt ansvar for å iverksette alle uttransporter av utlendinger med endelig avslag på asyl, samt kvalitetssikre og koordinere alle uttransporter av utlendinger med ulovlig opphold i riket. I saker der politidistriktene er saksansvarlige i for eksempel en bort- eller utvisningssak, skal distriktene der det er behov for å kontakte hjemlandets myndigheter i forbindelse med identitetsfastsettelse og aksept, likevel kontakte PU for bistand til dette, se RPOD 2012-005. Det er PU som besitter nødvendig og oppdatert kunnskap om retur og returforutsetninger til det enkelte land. Returforutsetninger varierer fra land til land, og over tid til det enkelte land.

Selv om bestemmelsen vil være en sentral bestemmelse for PU, kan vi ikke se at det vil være et stort behov for utlevering av opplysninger fra Eurodac eller at utlevering i henhold til bestemmelsen vil berøre mange saker. Opplysninger som vil være relevant å dele med hjemlandets myndigheter med tanke på identitetsavklaring og retur vil som oftest være fremskaffet av politiet og registrert i politiets systemer, eller kunne innhentes eller gjenskapes på annen måte. I slike saker vil det ikke være behov for å utlevere opplysninger fra Eurodac. Det vil for eksempel kunne omfatte opplysninger som fremkommer under asylregistrering, oppdages i forbindelse med søk i åpne kilder eller andre behovsdrivne undersøkelser identitetsavklaringsøyemed av politiet. Artikkel 50 kan være relevant i saker der for eksempel et annet medlemsland har registrert identitetsopplysninger i Eurodac som avviker fra det som fremkommer i Norge etter politiets identitetsavklaringsarbeid, jf. basert på det over. Gitt at bestemmelsen ikke er tatt i bruk må det tas forbehold om hvilket omfang artikkel 50 vil få i praksis.

PU er behandlingsansvarlig for Politiets utlendingsregister (UTSYS) som er regulert i politiregisterforskriften kapittel 56. Utlevering av personopplysninger til hjemlandets myndigheter som er nødvendig for verifisering, aksept og utstedelse av reisedokument følger av politiregisterforskriften § 56-6. Ved slik utlevering vil det alltid foretas en nødvendighetsvurdering i tråd med bestemmelsene i politiregisterforskriften § 4-2 jf. § 9-9 tredje ledd. For tredjeland vi har en tilbaketakelsesavtale med, vil dette også i mange tilfeller være regulert i selve avtalen. Utlevering fra UTSYS til utenlandske myndigheter besluttet av behandlingsansvarlig, jf. politiregisterforskriften § 11-2. I praksis er det delegert til avsnittsleder i PU som er ansvarlig for den underliggende retursaken.

Det er PU som har ansvar for identitetsfastsettelse, retur og samhandling med tredjelands myndigheter for dette formål, og som gjennom erfaring og samhandling er oppdaterte på hvilke opplysninger som til enhver tid er relevant for identitetsfastsettelse

opp mot det enkelte land. På denne bakgrunn vil det kunne være naturlig at PU får behandlingsansvar for utlevering av opplysninger til tredjeland etter artikkel 50.

Tilsvarende bestemmelser til artikkel 50 i andre forordninger

Tilsvarende bestemmelse som artikkel 50 i Eurodac er også gitt for andre systemer, blant annet for SIS (2018/1861) artikkel 50 og 2018/1860 artikkel 15) og EES (artikkel 41). For å sikre bedre oversikt og etterlevelse bør det vurderes hvorvidt det er behov for å utvikle systemstøtte i nasjonale systemer for å sikre notoritet over utlevering av personopplysninger fra Eurodac til tredjeland i medhold av artikkel 50 og tilsvarende bestemmelser i andre systemer. Det er naturlig å tenke at en slik funksjonalitet i så fall utvikles i Utsys.

Med hilsen

Jon Andreas Backlund Johansen
Seksjonsleder

Line Isaksen
Politiadvokat 2

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Kopi:
Eli Fryjordet

Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 OSLO

Deres referanse:
25/80929

Vår referanse:
25/100335 - 2

Sted, dato:
Oslo, 04.06.2025

Høring - forslag til endringer i utlendingslov og grenselov med forskrifter - gjennomføring av Eurodac-forordningen (EU) 2024/1358

Det vises til brev fra Justis- og beredskapsdepartementet av 2. april 2025 om høring av forslag til endringer i utlendingslov og grenselov mv. for gjennomføring av Eurodac-forordningen. Det vises videre til Politidirektoratets brev 25. april 2025 hvor frist for eventuelle innspill er satt til 10. juni 2025.

I høringsbrevet bes Kripos om å se høringen i lys av tidligere innspill knyttet til gjennomføringen av Eurodac-forordningen. Vider bes det særskilt om høringsinstansenes syn på forslaget til fordeling av behandlingsansvar.

Det klare utgangspunkt er at Eurodac-forordningen regulerer behandling til formål som omfattes av personopplysningsloven. Slik behandling omfattes dermed av Politidirektoratets behandlingsansvar og politiets forvaltningsvirksomhet. Med unntak av bistand til saker om identitetsavklaring har Kripos ingen oppgaver knyttet til Eurodac-forordningen. Våre innspill knytter seg til behandlingen av opplysninger i Eurodac til bruk for rettshåndhevelsesformål som beskrevet i høringsnotatets kapittel 5.3.1 og 5.3.2.

Kripos har flere ganger i forbindelse med gjennomføringen av Eurodac-forordningen avgitt innspill¹ til reguleringen av behandlingsansvaret og tilgangen til opplysninger til rettshåndhevelsesformål.

¹ Brev datert 12. juni 2024 (PODs referanse 24/94004), brev datert 29. januar 2025 (PODs referanse 25/16644) og brev datert 5. mai 2025 (PODs referanse 24/94004).

Vi har ingen ytterligere innspill ut over det som tidligere er formidlet. For ordens skyld legges våre tidligere innspill ved som vedlegg til denne ekspedisjonen.

Med hilsen

Ketil Haukaas

assisterende sjef Kripas

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Saksbehandler:

Eyvind Aavatsmark Berg

seniorrådgiver

Vedlegg:

Svar på bestilling knyttet til høring 25_2204 om gjennomføring av Eurodac-forordning (EU) 2024_1358 og innspill som særlig gjelder behandlingsansvar

Innspill - implementering av revidert Eurodac-forordning

Foreleggelse - høringsnotat - endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften



Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 OSLO

Deres referanse:
24/94004

Vår referanse:
25/91528 - 2

Sted, dato:
Oslo, 05.05.2025

Bestilling knyttet til høring 25/2204 om gjennomføring av Eurodac-forordning (EU) 2024/1358 og innspill som særlig gjelder behandlingsansvar

Kripos viser til brev fra Politidirektoretat datert 11. april 2025 vedrørende høringen om gjennomføring av Eurodac-forordning (EU) 2024/1358 og innspill som særlig gjelder reguleringen av behandlingsansvaret.

Bakgrunnen for bestillingen er at Justis- og beredskapsdepartementet ønsker innspill til plassering av behandlingsansvaret innen et planlagt møte den 26. mai. Bestillingen fra departementet er vedlagt brevet fra POD.

Fristen for innspill til POD er satt til 16. mai. 2025

Tidligere innspill

Departementet sendte utkast til høringsnotat om gjennomføring av Eurodac-forordningen på foreleggelse 21. januar i år.

I utkastet¹ til høringsnotat ble det foreslått at behandlingsansvaret for behandling av personopplysninger i Eurodac skal deles mellom UDI og Kripos slik at UDI er behandlingsansvarlig etter GDPR og Kripos etter nasjonale regler gjennomført i tråd med LED. Departementet åpnet i tillegg for å tilføye PST som behandlingsansvarlig dersom det opprettes en kontrollmyndighet i PST.

Vi viser til Kripos' innspill til denne foreleggelsen i sin helhet (vedlagt her).

¹ utkastet punkt 5.2.1

Til gjeldende høringsnotat

Behandling av opplysninger som omfattes av Eurodac-forordningen reguleres av GDPR. Opplysninger i Eurodac som behandles til rettshåndhevelsesformål reguleres av LED-direktivet som i norsk rett er gjennomført i politiregisterloven. I høringsnotatet slik det foreligger legges behandlingsansvaret for behandling av opplysninger i Eurodac til rettshåndhevelsesformål til Kripos. Videre står det at:

"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."

I høringens punkt 5.3.2 foreslår departementet at det i utlendingsforskriften § 18-6 skal angis hvem som er utpekt som kontrollerende myndighet(er) i Norge. Slik Kripos forstår det, ønsker departementet å forskriftsfeste at Kripos og PST skal være kontrollerende myndigheter.

Kripos har ingen innvendinger mot en slik løsning. Som vi tidligere har forklart, har Kripos allerede en nasjonal myndighet² som vurderer vilkår for søk i og anmodninger om bruk av opplysninger i VIS og Eurodac for rettshåndhevelsesformål.

Vi er videre enige i departementets uttalelse om at behandlingsansvaret for behandling til rettshåndhevelsesformål må følge den kontrollmyndighet som etableres. Slik vil PST være behandlingsansvarlig for behandling som skjer ved PSTs kontrollmyndighet.

I motsatt fall, om PST vil benytte seg av Kripos sitt kontaktpunkt, vil Kripos være behandlingsansvarlig også for behandling av PSTs anmodninger om bruk av opplysninger i Eurodac for rettshåndhevelsesformål. Det er viktig å påpeke at Kripos behandler opplysninger i ugradert løsning. Ivaretagelse av behandlingsansvaret fordrer en reell tilgang til opplysninger som behandles, hvilket i dette tilfellet innebærer at PST må gi saksbehandler ved CAP tilgang til de opplysningene som er nødvendige for å kontrollere om vilkårene for tilgang er oppfylt. Dette må da skje i en ugradert løsning.

Ressursbehov

Tilgang til EUs informasjonssystemer for grensekontroll og innvandring kan bli et viktig verktøy for bekjempelse av grensekryssende kriminalitet og terrorhandlinger. Når alle de sentrale systemene settes i drift vil omfanget av anmodninger om bruk av opplysninger til formodentlig øke. Per i dag er CAP-funksjonen i Kripos bemannet for å ivareta behovet for politiet. Hvis PST også skal sende sine anmodninger til Kripos' CAP, vil dette føre til en økt saksmengde som medfører behov for økt ressurssetting av CAP ved Kripos.

² Den nasjonale myndigheten er gitt betegnelsen Central Access Point (CAP) og håndterer per i dag anmodninger om tilgang til VIS for politimessige formål. Når EES, ETIAS og Eurodac recast trer i kraft vil CAP også håndtere anmodninger om søk i disse systemene for politimessige formål.

Med hilsen

Eyvind Aavatsmark Berg

Seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.



Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 OSLO

Deres referanse:
24/94004

Vår referanse:
24/109060 - 2

Sted, dato:
Oslo, 12.06.2024

Innspill - implementering av revidert Eurodac-forordning

Det vises til bestilling fra Justis- og beredskapsdepartementet i brev av 29. april 2024 samt brev fra Politidirektoratet av 15. mai 2024. I brevet fra direktoratet bes Kripos særlig om å gi innspill til punktene 1 og 2 i departementets brev.

Til punkt 1 - Utpeking av «designated authorities» og «verifying authority» for politimessige formål

Eurodac-forordningen artikkel 5, 6, 32 og 33 gir enkelte nye prosedyrer for søk i Eurodac for politimessige formål. Det skal for dette formål utpekes «designated authorities» som kan etterspørre sammenligninger, og en uavhengig «verifying authority» som skal vurdere om vilkårene for slike sammenligninger er oppfylt.

Etter art. 6 nr. 1 annet avsnitt kan disse tilhøre samme organisasjon, dersom nasjonal rett tillater dette, men det må sikres at «verifying authority» opptrer uavhengig. Departementet antar det blir behov for å regulere en ordning, og det bes om innspill til hvordan dette best bør organiseres i politiet, herunder hvordan opprettelsen av «verifying authority» bør ordnes rettslig og administrativt.

Ved Kripos er det opprettet et "Central Access Point" (heretter CAP), som mottar anmodninger om tilgang til opplysninger i VIS. I henhold til VIS endringsforordning¹ artikkel 22 I nr. 3 skal CAP ha tilgang til opplysninger i VIS og vurdere om betingelsene for slik tilgang er oppfylt. CAP skal også vurdere slik tilgang til EES² og ETIAS³ når disse systemene blir operative.

Mens det i VIS, EES og ETIAS-forordningene brukes begrepet "Central Access Point" om den enhet som skal kontrollere vilkårene for tilgang, brukes begrepet "verifying authority" i Eurodac-forordningen. Innholdet i begrepene er imidlertid sammenfallende,

¹ VIS endringsforordning 2021/1134

² EES-forordningen artikkel 29 nr. 3

³ ETIAS-forordningen artikkel 50 nr. 2

og vi mener det er naturlig at CAP ved Kripos utpekes som "verifying authority" i henhold til Eurodac-forordningen

Hva gjelder "designated authorities" mener Kripos at begrepet bør forstås på samme måte som i VIS endringsforordning artikkel 22 I nr. 1. Det fremgår der at "designated authorities" er de enheter som skal ha rett til å søke i VIS med det formål å forebygge, avsløre og etterforske terrorhandlinger og andre alvorlige straffbare handlinger. Dette må forstås som de enheter i distrikt og særorgan som har oppgaver innen forebygging og etterforskning.

Ved at CAP er lagt til Kripos, som også har oppgaver innen kriminalitetsbekjempelse, vil "designated authority" og "verifying authority" for Kripos' del ligge til samme organisasjon. Eurodac-forordningen art. 6 nr. 1 åpner for dette så lenge nasjonal rett tillater det og det sikres at "verifying authority" opptrer uavhengig. For EES, VIS og ETIAS er dette løst ved Kripos' rutine for søk i VIS til politimessige formål. Rutinen fastslår at CAP skal være uavhengig av de rettshåndhevende myndighetene og ikke underlagt instruksjonsmyndighet etter Kripos' organisasjonsstruktur. Anmodninger fra ansatte i Kripos om tilgang til opplysninger for å bekjempe terror eller annen alvorlig kriminalitet, underlegges derfor den samme behandling som anmodninger fra distrikter eller andre særorgan.

Justis- og beredskapsdepartementet har valgt å gjøre EES- og ETIAS-forordningene til norsk lov ved henvisning i henholdsvis grenseloven og utlendingsloven. Det er således ikke regulert nærmere i nasjonal lovgivning hvordan CAP skal saksbehandle anmodninger om tilgang til EES og ETIAS.

Tidligere var tilgang til VIS for politimessige formål regulert i nasjonal lovgivning i det nå opphevede kapittel 73 i politiregisterforskriften. I forarbeidene⁴ til forskriftsendringen som opphevet kapittel 73 er det uttalt at "*...gjengivelse av bestemmelser om tilgang til politimessige formål ikke er ønskelig for rettsakter som er gjennomført ved inkorporasjon*".

Dersom departementet ønsker å regulere, i nasjonal lovgivning, prosessen med å gi tilgang til opplysninger i Eurodac for politimessige formål, vil dette således representere en annen løsning enn den som er valgt for tilgang til EES, ETIAS og VIS for politimessige formål.

Til punkt 2 – Behandlingsansvarlig

Etter gjeldende rett ligger behandlingsansvaret for Eurodac hos UDI. Det har blitt reist spørsmål om behandlingsansvaret for Eurodac kan flyttes fra UDI til Kripos.

Dersom det skal vurderes å plassere behandlingsansvaret for Eurodac i politiet, vil vi påpeke at det i henhold til politiets etatsinstruks for personvern punkt 6.2 følger at "*POD v/politidirektøren er behandlingsansvarlig for alle behandlinger i politi- og lensmannsetaten etter personopplysningsloven. Dette omfatter blant annet virksomhetsområdene forvaltning, utlendingsforvaltning, HR/HMS, sikkerhet og administrasjon*".

Å plassere behandlingsansvaret for Eurodac ved Kripos vil således medføre et brudd på etatsinstruksen. En eventuell diskusjon om plassering av behandlingsansvaret i politiet bør etter vår vurdering i så fall ta utgangspunkt i at direktoratet skal være behandlingsansvarlig.

⁴ PRE 2023-10-27-1723 punkt 3

Teknisk gjennomføring og andre utfordringer

I bestillingen spør departementet hvor lang tid som vurderes nødvendig for teknisk gjennomføring og om det er identifisert behov for endringer i gjeldende regelverk i den anledning.

Teknisk implementering følges opp av Politidirektoratets EUIS-avdeling i samarbeid med UDI. Kripos går av den grunn ikke nærmere inn på planer for teknisk implementering.

Vi vil imidlertid understreke at det er vanskelig å anslå omfanget av antall anmodninger om tilgang til opplysninger i Eurodac til politimessige formål. Samtidig er det naturlig å forvente et omfang som vil medføre et økt ressursuttak. I denne sammenhengen vil vi vise til anslaget i forbindelse med utarbeidelse av satsningsforslag for IO, VIS og Eurodac i 2021⁵.

De usikkerhetsmomenter som da ble lagt til grunn mener vi fortsatt gjør seg gjeldende. Disse knytter seg spesielt til saksmengde, IKT-støtte, tverretatlig samhandling og kompetansehevende tiltak i forbindelse med innføringen.

Med hilsen

Kristin Ottesen Kvigne

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Saksbehandler:

Eyvind Aavatsmark Berg
seniorrådgiver

⁵ Websak referanse 21/117405



Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 OSLO

Deres referanse:
25/16644

Vår referanse:
25/17243 - 2

Sted, dato:
Oslo, 29.01.2025

Foreleggelse - høringsnotat - endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften Gjennomføring av Eurodac-forordning (EU) 2024/1358

Det vises til brev fra Justis- og beredskapsdepartementet av 20. januar 2025 om foreleggelse av utkast til høringsnotat om Eurodac-forordningen, og brev fra Politidirektoratet av 21. januar.

Kripos har følgende merknader:

I kapitlet *Rettsåndhevende myndigheters tilgang til Eurodac* står det at den nasjonale myndigheten som skal vurdere om vilkårene for søk i Eurodac til politimessige formål er planlagt lagt til Kripos. Til dette bemerkes at den nasjonale myndigheten allerede er etablert ved Kripos¹.

Det følger videre at det vurderes å etablere en tilsvarende myndighet ved Politiets sikkerhetstjeneste (PST) for å kunne behandle anmodninger derfra. Begrunnelsen for dette må formodentlig være at PSTs anmodninger er graderte, og at man ikke ønsker å eksponere disse for den nasjonale myndigheten ved Kripos. Vi tar ikke stilling til om det bør opprettes en egen myndighet ved PST, men vi vil bemerke at Kripos ikke uten videre kan være behandlingsansvarlig for behandling av opplysninger for politimessige formål som utføres av PST slik det er skissert i forslaget til § 18-5. En forsvarlig utøvelse av behandlingsansvaret fordrer en enkel tilgang til de opplysningene som blir behandlet, hvilket vil være vanskelig dersom PST skal ha sin egen myndighet for vurdering av anmodninger om søk i Eurodac.

I forlengelsen av dette stiller Kripos spørsmål ved nødvendigheten av å forskriftsfeste behandlingsansvaret for behandling av opplysninger i Eurodac til politimessige formål. En

¹ Den nasjonale myndigheten er gitt betegnelsen Central Access Point (CAP) og håndterer per i dag anmodninger om tilgang til VIS for politimessige formål. Når EES, ETIAS og Eurodac recast trer i kraft vil CAP også håndtere anmodninger om søk i disse systemene for politimessige formål.

liknende forskriftsregulering av behandlingsansvaret for tilgang for politimessige formål er ikke gjort for VIS, eller planlagt for EES eller ETIAS, da dette følger av forordningene som gjelder som norsk lov. I de respektive forordningene² følger det at behandling av opplysninger til politimessige formål reguleres av LED-direktivet. Den praktiske følgen av dette er at behandlingsansvaret ligger til de enheter som utfører behandlingen jf. politiregisterforskriften § 2-1. Som nevnt er denne reguleringen valgt for VIS, EES og ETIAS, og Kripos kan ikke se tungtveiende grunner til å regulere dette annerledes for Eurodac.

Det fremgår videre at gjeldende vilkår og prosedyrer for rettshåndhevende myndigheters tilgang til Eurodac i hovedsak er videreført og tilnærmet uendret i ny Eurodac-forordning. Det ville likevel være fordelaktig hvis det i høringsnotatet avklares om utvidelsen av opplysningskategorier som kan registreres i Eurodac etter utvidelsen også blir tilgjengelig for politimessige formål. Det gjelder for eksempel om ansiktsbilde kan brukes som søkekriterie, eller bruk av opplysninger om at en person er flagget som sikkerhetsrisiko.

Med hilsen

Kristin Ottesen Kvigne

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Saksbehandler:

Eyvind Aavatsmark Berg
seniorrådgiver

² EES-forordningen artikkel 49 nr. 3, ETIAS-forordningen artikkel 56 nr. 3 og VIS-forordningen artikkel 36a nr. 3