



POLITIET

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Politidirektoratet

Deres referanse:

Vår referanse:
21/38690 - 45

Dato:
07.05.2021

Høringssvar fra Politidirektoratet - forslag til endringer i grenseloven, utlendingsloven og politiregisterloven

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev og -notat av 26. mars 2021 med forslag til ny grenseforskrift, samt forslag til enkelte endringer i grenseloven, politiregisterloven, utlendingsloven og utlendingsforskriften. Frist for å komme med innspill til de foreslåtte lovendringene er 7. mai 2021, men er etter avtale utsatt til 10. mai 2021. Høringsfrist for forslag til forskriftsendringer er satt til 18. juni 2021.

Lov om grensetilsyn og grensekontroll av personer (grenseloven) ble vedtatt av Stortinget 8. mars 2018 og sanksjonert av Kongen i statsråd 20. april 2018. Grenseloven erstatter lov 14. juli 1950 nr. 2 om forskjellige tiltak til oppmerking og overvåking av riksgrensen (riksgrenseloven), samt utlendingslovens regler om grensepassering og inn- og utreisekontroll. I arbeidet med ny grenseforskrift har departementet sett behov for å gjøre enkelte endringer i grenseloven og utlendingsloven.

Det foreslås videre en ny bestemmelse i grenseloven som pålegger luftfartsselskaper å utlevere passasjerinformasjon (PNR-opplysninger), samt nytt kapittel i politiregisterforskriften om behandling av de samme PNR-opplysningene. Formålet er å sikre at norske myndigheter gis tilgang til passasjeropplysninger som luftfartsselskaper er i besittelse av for det formål å bruke disse til bekjempelse av terrorisme og annen alvorlig kriminalitet.

Politidirektoratet har forelagt høringen for underliggende enheter. Høringsinnspill fra Finnmark, Oslo og Øst politidistrikter, Økokrim, Kripes og Politiets utlendingsenhet er delvis inntatt i Politidirektoratets høringssvar, og vedlegges også i sin helhet. Sør-Vest politidistrikt støtter de foreslåtte endringene, og har ellers ingen innspill. Vest politidistrikt har innspill til punkt 3.7.1, men tiltrer ellers forslaget til ny grenselov.

Generelle merknader

Politidirektoratet stiller seg positiv til de foreslåtte lovendringene.

Vi vil innledningsvis knytte noen kommentarer til begrepsbruk i grenseloven.

Politidirektoratet

Post: Postboks 2090 Vika, 0125 Oslo
E-post: politidirektoratet@politiet.no

Tlf: (+47) 23 36 41 00

Org. nr: 982531950
www.politiet.no

I grenseloven § 4 er ansvaret for grenseovervåking og inn- og utreisekontroll lagt til "politiet". Øst politidistrikt bemerker at begrepet "grensekontrollmyndigheten" benyttes i grenseloven §§ 17 og 25 og utlendingsloven § 16 uten at begrepet er forklart i lov, og uten at samme begrepsbruk er gjennomført øvrige steder i loven. Politidistriktet mener det er misvisende å referere til "grensekontrollmyndigheten" i tilfeller der ansvaret ligger til politiet.

Departementet foreslår at det i grenseforskriften § 1-4 presiseres at det er politiet som grensekontrollmyndighet (forvaltningsorgan) som utøver grensekontrollen. Siden grenseloven og forskriften også tillegger kompetanse til politiet som politiorgan, er denne sontringen egnet til å unngå tvil om i hvilken egenskap politiet opptre. Politiet kan i tillegg få bistand fra Forsvaret og Tolletaten i tråd med grenseloven §§ 6 og 7. Begrepet "kontrollmyndighet" vil derved omfatte både politiet som grensekontrollmyndighet og bistandsorganene. Siden grenseloven og forskriften også tillegger kompetanse til politiet som politiorgan er denne sontringen egnet til å unngå tvil i hvilken egenskap politiet opptre i. Politidirektoratet slutter seg til dette. I lys av innspillet fra Øst politidistrikt mener vi det bør vurderes å innta den foreslåtte presiseringen i forskriftens § 1-4 i loven.

Øst politidistrikt peker videre på at innføringen av PNR-register ved siden av API (som behandles i GTK) gjør det særlig viktig å ha en presis og konsekvent begrepsbruk. Politidirektoratet slutter seg til dette. I innledningen i høringsnotatet, avsnitt nr. 5, omtales endringer som følge av behovet for lovregulering av PNR. I avsnittet brukes begrepet "passasjerinformasjon" om opplysningene som skal behandles. Direktoratet foreslår at begrepet "passasjeropplysninger" benyttes gjennomgående i stedet for "passasjerinformasjon", der det er snakk om de opplysninger som kan kreves utlevert i samsvar med PNR-direktivet (EU) 2016/681.

Nedenfor følger Politidirektoratets merknader til de foreslåtte lovendringene. Det vises til aktuelle punkter i høringsnotatet.

Til punkt 2.1 Endringer i grenseloven

2.1.1 Endringer i grenseloven § 1 om lovens formål

Grenseloven § 1 angir lovens formål. Formålsbestemmelsen nevner ikke folkehelsen som eget formål, selv om dette vil omfattes av «nasjonale behov» i § 1 første punktum. Departementet forslår å innta «folkehelsen» som særskilt formål i bestemmelsen. Politidirektoratet mener det er positivt at trusler mot folkehelsen inntas i lovens formålsbestemmelse.

2.1.2 Endringer i grenseloven § 8 om gjennomføring av EU-rettsakter

Norsk grensekontroll er i stor grad basert på EU-regler innenfor rammen av Schengen-samarbeidet. Sentrale rettsakter på grensekontrollområdet som krever gjennomføring i norsk regelverk, er blant annet grenseforordningen, forordninger som etablerer et inn- og utreiseprogram (Entry/Exit System - EES) og API-direktivet. Grenseforordningen og API-direktivet er i dag gjennomført hovedsakelig gjennom ulike bestemmelser i utlendingsforskriften. Departementet sendte 30. juni 2020 på høring forslag til endringer i grenseloven, utlendingsloven og politiregisterloven som følge av EUs forordninger som etablerer et inn- og utreiseprogram (EES) og fremreiseprogrammet ETIAS. Det ble her foreslått en ny bestemmelse i grenseloven § 8 som gjør forordningene EU 2017/2226 og EU 2017/2225 om inn- og utreiseprogrammet til norsk lov. Departementet foreslår nå å gjennomføre grenseforordningen, EUs inn- og utreiseprogram (Entry/Exit System – EES) og API-direktivet i grenseloven § 8.

Øst politidistrikt mener det er positivt at flere av forordningene og direktivene nå gjennomføres i norsk rett som lov. Det er videre positivt at departementet anerkjenner at kompleksiteten i EU-regelverket tilsier økt tilgjengelighet gjennom gjentakelser med henvisninger i nasjonalt regelverk.

Politidirektoratet stiller seg positiv til forslaget om at de aktuelle rettsaktene skal gjelde som norsk lov. Vi bemerker samtidig at rettsaktenes struktur, språk og detaljnivå avviker fra norsk lovgivningsteknikk, noe som gjør at regelverket blir vanskelig tilgjengelig for rettsanvendere, reisende og andre aktører. Vi viser i den forbindelse til vårt høringsvar av 12. oktober 2020 om gjennomføring av EUs forordninger om etableringen av et inn- og utreisefsystem (EES) og et fremreisefsystem (ETIAS).

Når det gjelder forslag til ny § 8 tredje ledd om unntak fra kravet om stempling ved inn- og utreise bemerker vi at denne etter sitt innhold ikke synes naturlig å innta i § 8 om gjennomføring av rettsakter mv. Vi antar dette skyldes en inkurie.

2.1.3 Endringer i grenseloven § 13 om delegasjon av kompetanse

Det følger av grenseloven § 13 første ledd at ytre Schengen-grense skal passeres over grenseovergangssted fastsatt av departementet. Vurderinger knyttet til ressursbehov og den operative kontrollvirksomheten ligger under Politidirektoratets ansvarsområde. Departementet viser til at det i enkelte tilfeller være hensiktsmessig å delegere fastsettingen av grenseovergangssteder til POD og foreslår derfor at det i grenseloven § 13 første ledd tilføyes "eller den departementet gir fullmakt".

Politidirektoratet mener det er hensiktsmessig at det i loven åpnes opp for å delegere kompetansen knyttet til fastsettelse av grenseovergangssteder. Vi antar dette særlig vil kunne være aktuelt i tilfeller hvor det er behov for å foreta løpende vurderinger og at ev. beslutninger om fastsettelse treffes og iverksettes raskt. Vi støtter derfor den foreslåtte endringen.

2.1.4 Endringer i grenseloven § 15 om inn- og utreisekontroll

I tilknytning til utlendingsloven § 6 om lovens stedlige virkeområde er det gitt utfyllende regler i forskrift. Gjeldende utlendingsforskrift § 1-12 regulerer pass- og grensekontroll på flyttbare eller faste innretninger. I praksis er forskriftsbestemmelsen en regulering av hvor kontroll kan utføres, og departementet foreslår at dette kommer til uttrykk i loven i ny nr. 5 i § 15 første ledd. Politidirektoratet støtter forslaget.

Finnmark politidistrikt mener det kan være hensiktsmessig med en generell presisering i grenseloven § 15, hvor det fremkommer at det til enhver tid er grensekontrollmyndighetene som avgjør hvor inn- og utreisekontroll skal finne sted. Politidirektoratet slutter seg til dette.

2.1.5 Endringer i grenseloven § 16 om forhåndsmelding

Grenseloven § 16 første ledd regulerer forhåndsmelding om reisende og mannskap mv. Etter Schengen-regelverket er det ikke kontroll på indre grense, og medlemsstatene skal i utgangspunktet heller ikke be om forhåndsmelding for flygninger innad i Schengen. Departementet foreslår at dette presiseres i forskriften § 4-9. Det foreslås derfor også en modifikasjon i plikten etter § 16 første ledd ved å tilføye «med mindre annet er bestemt». Departementet foreslår også en endring i § 16 første ledd hvor "transportør" av sjøfartøy endres til "fører".

Øst politidistrikt bemerker at begrepsbruken i bestemmelsen også ble gjennomgått i Prop. 161 L (2016–2017), og at departementet da konkluderte med å benytte "transportør" også for sjøfartøyer. Politidistriktet har imidlertid ingen innsigelser mot at dette endres igjen, så lenge det fremgår klart av forarbeidene hvem lovgiver har ment skal være pliktsubjekt og hvorfor endringen foreslås.

Politidirektoratet støtter de foreslåtte endringene i grenseloven § 16 første ledd.

Grenseloven § 16 annet ledd regulerer at transportør av luft- og sjøfartøy plikter å rette seg etter politiets anvisninger om anløps- eller avreisested for gjennomføring av inn- og utreisekontroll. Departementet mener at bestemmelsen etter sin art hører hjemme i forskriften og foreslår at bestemmelsen flyttes til kapittel 4 i grenseforskriften om gjennomføringen av inn- og utreisekontroll.

Øst politidistrikt deler ikke departementets syn. De viser til at bestemmelsen er en pliktregel som bør beholdes på lovs nivå. Politidirektoratet mener det kan være hensiktsmessig å beholde bestemmelsen i grenseloven.

Grenseloven § 16 tredje ledd pålegger en plikt for reisende og mannskap til å gi opplysninger som er nødvendige for gjennomføring av plikten til å gi forhåndsmelding etter første ledd. Bestemmelsen er en videreføring av någjeldende utlendingslov § 20 tredje ledd, og er en medvirkningsplikt som gjør at transportører kan overholde sin plikt til å gi forhåndsmelding. Grenseloven § 16 tredje ledd er straffesanksjonert etter § 26. Departementet har kommet til at medvirkningsplikten bør oppheves, idet norsk lov uansett ikke kan gi bindende føringer for forholdet mellom reisende og transportøren som befinner seg i utlandet. Siden det er et vilkår at transportør oppgir de angjeldende opplysninger til norske myndigheter, vil det i praksis medføre at transportøren ikke vil frakte den reisende dersom opplysningene ikke gis. Dersom transportøren ikke overholder sin plikt etter første ledd, kan det straffesanksjoneres etter § 26.

Øst politidistrikt mener det er vanskelig å overskue om opphevelsen av denne plikten kan få uønskede konsekvenser, f.eks. om det kan vanskeliggjøre sanksjoneringen av flyselskaper som overtrer § 16 første ledd og anfører at reisende/mannskap ikke ville oppgi nødvendige opplysninger for gjennomføring av plikten til å gi forhåndsmelding. En kan f.eks. se for seg at personvernanførsler vil kunne påberopes og gis utslagsgivende vekt dersom det ikke lenger gjelder en medvirkningsplikt for reisende og mannskap.

Politidirektoratet slutter seg til departementets vurdering og konklusjon.

2.1.6 Ny § 16 a i grenseloven om forhåndsmelding om passasjerer (PNR-opplysninger)
Vi viser til merknader til punkt 5 under.

2.1.7 Endringer i grenseloven § 17 om kontroll av sjøfolk som fratrer stilling mv.
Departementet foreslår en språklig endring i overskriften i § 17 til kontroll av sjøfolk som fratrer stilling på fartøy mv. Bestemmelsen omhandler kontroll av utlendinger som fratrer stilling på fartøy, og gjeldende overskrift om tillatelse til å fratre stilling er således noe upresis. Videre foreslår departementet en endring i bestemmelsen slik at utlending som fratrer stilling ikke må gå i land før grensekontrollmyndigheten har bestemt hvor innreisekontrollen skal finne sted.

Øst politidistrikt bemerker videre at "grensekontrollmyndigheten" ikke er definert i loven og at det derfor er uklart hvor kompetansen konkret plasseres og om det er andre organer enn politiet som skal kunne bestemme hvor innreisekontrollen skal finne sted. *Øst politidistrikt* bemerker videre at grenseloven § 25 nr. 9 gir hjemmel til å fastsette i forskrift sjøfolks og blindpassasjerers adgang til å gå i land i riket. Med de endringer av § 17 som foreslås, er det politidistriktets syn at bestemmelsen nå mer naturlig hører hjemme i forskrift hjemlet i grenseloven § 25 nr. 9.

Oslo politidistrikt er positive til den foreslåtte endringen i overskriften til § 17, som vil tydeliggjøre og forenkle lovterminologien, og samtidig være mer i tråd med den faktiske kontrollen som skal foretas. Når det gjelder forslaget om å endre bestemmelsen slik at utlending som fratrer skip ikke må gå i land før grensekontrollmyndigheten har bestemt hvor innreisekontrollen skal finne sted, deler politidistriktet departementets syn og tilslutter den foreslåtte endringen. Politidirektoratet slutter seg til dette. Vi bemerker at det kan være hensiktsmessig å presisere at utlending som fratrer stilling ikke må gå i land før grensekontrollmyndigheten har bestemt hvor "og når" innreisekontrollen skal finne sted.

Når det gjelder blindpassasjerer, legger lovendringen opp til en forskjell mellom sjøfartøy og luftfartøy. Blindpassasjer på sjøfartøy reguleres av grenseloven § 17, og kan dermed ikke forlate fartøyet før grensekontrollmyndigheten har bestemt hvor innreisekontrollen skal finne sted. En tilsvarende regel gjelder ikke for blindpassasjer om bord i luftfartøy, som dermed kan forlate fartøyet (og ved passering av grensen straks fremstille seg for innreisekontroll). *Øst politidistrikt* mener det er uklart om denne forskjellen er hensiktsmessig, og anbefaler at man vurderer et tilsvarende forbud mot at blindpassasjerer om bord i luftfartøy stiger i land uten nærmere anvisning fra politiet. Politidirektoratet slutter seg til dette.

2.1.8 Endringer i grenseloven § 25 om forskrifter

Departementet foreslår flere endringer i grenseloven § 25 om forskrifter. Det foreslås en endring i § 25 tredje ledd nr. 3 som følge av endret begrepsbruk (fra godkjente grenseovergangssteder til fastsatte). Videre foreslås en tilføyelse i § 25 nr. 8 om at det i forskrift kan gis regler om hvem som er pliktig å forhåndsmelde. Som følge av at plikten til å rette seg etter politiets anvisning om anløp/ankomst- og avreisested overføres til forskriften foreslås forskriftshjemmel gitt i grenseloven § 25 nr. 8. I tillegg foreslår departementet å endre ordlyden slik at fører er pliktsubjekt og ikke transportør slik gjeldende § 16 annet lyder. Videre foreslås en ny forskriftshjemmel i § 25 nr. 12 om gjennomføringen av rettsakter som nevnt i § 8.

Øst politidistrikt bemerker at ut fra ordlyden i § 25 nr. 9 ikke er tilstrekkelig klart at bestemmelsen retter seg mot utlendinger som er sjøfolk eller blindpassasjerer. Slik bestemmelsen er utformet kan den oppfattes som at den f.eks. gir adgang til å regulere landlov for norske sjøfolk i innenriksfart eller bevegelsesfriheten til en norsk blindpassasjer om bord i et norsk fartøy i innenriksfart. Politidistriktet antar at slike eksempler faller utenfor grenselovens formål og anbefaler derfor at rekkevidden av § 25 nr. 9 presiseres tydeligere. Politidirektoratet slutter seg til dette.

Politidirektoratet støtter ellers de foreslåtte endringene i grenseloven § 25. Vi bemerker at departementet på s. 6 i høringsnotatet uttaler at endringene i § 25 åpner for å gi bestemmelser om gjennomføringen, "herunder behandling av opplysninger, knyttet til grenseforordningen, Entry Exit System, ETIAS, API og PNR". Da ETIAS-forordningen er

foreslått gjennomført i utlendingsloven, og ikke i grenseloven, legger vi til grunn at bestemmelser om gjennomføringen av denne forordningen gis i medhold av utlendingsloven.

2.1.9 Endringer i grenseloven § 26 om straff

Grenseloven § 16 annet ledd om anvisning om ankomst, anløp eller avreisested foreslås overført til forskrift. Brudd på § 16 er straffbart etter grenseloven § 26, og det er således nødvendig å gjøre brudd på forskriftshjemmelen i § 27 nr. 8 straffbart. Departementet foreslår derfor en tilføyelse i § 26.

Overtredelse av bestemmelser, påbud og forbud gitt i medhold av grenseloven § 25 nr. 1 om gjennomføring av loven på Svalbard, Jan Mayen mv er ikke nevnt i loven § 26. Departementet mener det er nødvendig med et presist lovgrunnlag for straff ved overtredelse av bestemmelser fastsatt med hjemmel i grenseloven § 25 nr. 1. Det foreslås derfor at grenseloven § 25 nr. 1 tilføyes i oppregningen i grenseloven § 26.

Politidirektoratet stiller seg positiv til de foreslåtte endringene i grenseloven § 26.

Øvrige innspill til grenseloven

Det følger av grenseloven § 13 annet ledd at enhver straks plikter å fremstille seg for inn- og utreisekontroll ved passering av grensen. Bestemmelsen innebærer at den reisende har en selvstendig plikt til å fremstille seg for grensekontroll, og medvirke til at inn- og utreisekontroll kan bli foretatt i tråd med § 15. I medhold av grenseloven § 13 tredje ledd kan det gis forskrifter om grensepassering og om unntak fra § 13 første og annet ledd. Gjeldende utlendingsforskrift § 4-8 regulerer at enhver som plikter å melde seg for grensekontrollen eller nærmeste politimyndighet i henhold til utlendingslovens § 14 annet ledd, plikter å legitimere sin identitet og gi slik informasjon som er nødvendig for at grensekontrollen kan gjennomføre kontroll etter utlendingsforskriften § 4-12. Dette ble inntatt av informasjonshensyn og for å tydeliggjøre pliktene for den reisende. Departementet uttaler i punkt 3.7.2 at de ikke ser behov for å videreføre utlendingsforskriften § 4-8 i ny grenseforskrift, idet den ikke sier noe annet enn hva som fremgår av grenseloven § 13 bortsett fra at den reisende pålegges en informasjonsplikt. En slik plikt er imidlertid ikke forankret i grenseloven og vil derfor heller ikke kunne fastsettes i forskriften. Departementet finner det heller ikke nødvendig å hjemle informasjonsplikt i loven. Dersom grensemyndigheten ikke får de opplysningene som er nødvendige for kontrollen, vil vedkommende kunne bli bortvist etter reglene i utlendingsloven § 17.

Vest politidistrikt savner at informasjonsplikten fra den reisende ikke forankres i grenseloven og påpeker at en slik plikt kunne ha en preventiv effekt for å sikre at det gis riktig informasjon fra den reisende. Politidirektoratet slutter seg til dette.

Politidirektoratet ser behov for en klarere forankring og regulering av den reisendes medvirkningsplikt ved gjennomføring av inn- og utreisekontroll enn det som følger av grenseloven § 13 om fremstillingsplikt. Etter vårt syn bør dette inntas i tilknytning til grenseloven § 15 om gjennomføring av inn- og utreisekontroll. Vi viser i den forbindelse til at det foreligger en lovbestemt medvirkningsplikt ved utlendingskontroll etter utlendingsloven § 21. Det følger av bestemmelsens annet punktum at utlendingen ved slik kontroll "må vise legitimasjon og om nødvendig gi opplysninger for å bringe identiteten og lovligheten av oppholdet i riket på det rene". Overtredelse av utlendingsloven § 21 kan medføre utvisning, se retningslinjer fra UDI om utvisning ved overtredelse av utlendingsloven § 21 ([UDI 2017-008](#)).

Overtredelse av [utlendingsloven § 21](#) er også straffbart jf. [utlendingsloven § 108](#) annet ledd. For at forholdet skal anses som overtredelse av § 21 må utlendingen ha unnlatt å vise legitimasjon, og/eller tilbakeholdt/gitt uriktige opplysninger til politiet som har ført til uklarheter rundt identiteten og/eller lovligheten av utlendingens opphold i Norge. Kjernen i forholdets alvor ved overtredelse av [utlendingsloven § 21](#) er at "manglende samarbeid fra utlendingens side vanskeliggjør politiets utlendingskontroll og medfører økt ressursbruk i forbindelse med slik kontroll". Politidirektoratet mener dette er hensyn som også gjør seg gjeldende ved gjennomføring av inn- og utreisekontroll. En effektiv og kvalitativt god grensekontroll forutsetter medvirkning fra de reisende for å avklare ev. spørsmål knyttet til identitet, reisedokumenter, oppholdsgrunnlag, formål med oppholdet mv.

Vi viser også til utlendingsloven § 83 om utlendingens møte- og opplysningsplikt. Det følger av bestemmelsen at politiet og Utlendingsdirektoratet i forbindelse med en "sak etter loven" kan pålegge den utlendingen saken gjelder, å møte personlig for å gi opplysninger som kan ha betydning for vedtaket. Etter bestemmelsens annet ledd har en utlending "ved innreise, og frem til korrekt identitet er registrert", plikt til å medvirke til å avklare sin identitet i den grad utlendingsmyndighetene krever det. [Utlendingsforskriften § 17-7](#) regulerer nærmere hva utlendingen kan pålegges i den forbindelse. Overtredelse av utlendingsloven § 83 kan medføre utvisning. Overtredelse av [utlendingsloven § 83](#) annet og tredje ledd er også straffbart jf. [utlendingsloven § 108](#) annet ledd. Medvirkningsplikten etter § 83 er sentral ved behandling av sak etter utlendingsloven. Den vil også ha betydning ved grensekontroll siden opplysningsplikten gjelder fra tidspunktet for innreise, dvs. at plikten kan inntre før det er opprettet sak etter utlendingsloven. Bestemmelsen i utlendingsloven § 83 annet ledd er ikke blant de bestemmelsene i utlendingsloven som er vedtatt endret ved ikrafttreddelsen av ny grenselov, jf. prop. 161L. Det kan derfor være behov for å avklare hvilken betydning bestemmelsen vil ha ved gjennomføring av innreisekontroll etter grenseloven. Dette gjelder bl.a. dersom det etter innreise viser seg at det ble gitt uriktige opplysninger i forbindelse med innreisekontrollen.

Av hensyn til sammenheng i regelverket mener Politidirektoratet det bør inntas en bestemmelse om medvirkningsplikt i grenseloven § 15. Som ved overtredelse av fremstillingsplikten etter grenseloven § 13 bør det være adgang til å ilegge straff etter grenseloven § 26 og utvisning etter utlendingsloven § 66 første ledd bokstav a (ved grove eller gjentatte overtredelser i grenseloven).

Til punkt 2.2 Endringer i utlendingsloven

2.2.2 Endringer i utlendingsloven § 16 om sjøfolk mv.

Hovedinnholdet i utlendingsloven § 16 er overført til grenseloven § 17, mens § 16 tredje ledd om blindpassasjerer ble stående i utlendingsloven. Lovbestemmelsens tilhørende forskriftsbestemmelser omfatter imidlertid ikke bare blindpassasjerer som kommer til Norge, men også sjøfolk som fratrer sin stilling om bord, og sjøfolk som benytter landlovsretten. Departementet foreslår derfor en tilføyelse i utlendingsloven § 16 slik at de nevnte gruppene omfattes. Forslaget innebærer et nytt første ledd som viser til grenseloven § 17 om kontroll av sjøfolk og blindpassasjerer som ønsker å forlate et sjøfartøy i Norge. Annet ledd åpner for å gi nærmere bestemmelser i forskrift om sjøfolk og blindpassasjerers adgang til Norge, herunder landlov, samt om saksbehandlingen og klageadgangen i slike saker. Departementet foreslår for øvrig enkelte språklige justeringer i bestemmelsen, slik at det blir samsvar mellom ordlyden i utlendingsloven § 16 og grenseloven § 17.

Politidirektoratet støtter de foreslåtte endringene.

2.2.3 Gjeninnføring av utlendingsloven § 22 tredje ledd om bistand fra Tolletaten

Tolletatens og andre myndigheters adgang til å utføre kontroll av utlendingers identitet fulgte tidligere av utlendingsloven § 22. Da grenseloven ble vedtatt, ble bestemmelsen opphevet i utlendingsloven, og delvis overført til grenseloven. Opphevelsen av § 22 tredje ledd om Tolletatens og andre myndigheters adgang til å utføre kontroll av utlendinger "i andre tilfeller enn i forbindelse med inn- og utreisekontroll" er ikke ønskelig og medfører blant annet at tilhørende bestemmelser i utlendingsforskriften ikke lenger er hjemlet. Departementet foreslår derfor å gjeninnføre tidligere § 22 tredje ledd i utlendingsloven med enkelte språklige justeringer.

Politidirektoratet støtter den foreslåtte endringen. Vi mener samtidig av overskriften i § 22 bør endres fra "Kontrollmyndighet" til "Bistand til politiets utlendingskontroll", da dette vil være mer dekkende for bestemmelsens innhold.

2.2.4 Språklige endringer i utlendingsloven

Ettersom utlendingsloven ikke lenger skal regulere inn- og utreisekontroll, foreslår departementet å endre utlendingsloven § 5 fjerde ledd slik at "innreisekontroll" strykes. Departementet foreslår videre enkelte andre språklige endringer for å harmonisere begrepsbruken i regelverket. Politiet stiller seg positiv til de språklige endringene i loven.

Til punkt 4. Endringer i utlendingsregelverket som ikke knytter seg til ny grenselov og -forskrift

4.1.1 Utlendingsloven § 91

Departementet foreslår at begrepet uttransportering benyttes gjennomgående i bestemmelsen, og erstatter "føres ut" i gjeldende første, tredje og syvende ledd. Bestemmelsens fjerde ledd, samt tilhørende forskriftsbestemmelse, utlendingsforskriften § 17-16, bruker uttransportering, og departementet mener samme begrep bør brukes gjennomgående. Uttransportering betegner handlingen politiet foretar for å få en utlending uten lovlig opphold ut av landet, når det er fattet vedtak som innebærer plikt til å forlate Norge, og vedkommende ikke reiser frivillig.

Oslo politidistrikt har ingen motforestillinger til å endre terminologien til "uttransportering" i utlendingsloven § 91 og viser til at dette harmoniserer bedre med forskriftsbestemmelsen, og reduserer mulighetene for at det kan oppstå spørsmål om hvorvidt det er tale om to forskjellige handlinger. Videre er "uttransportering" et begrep som mer presist gjenspeiler den faktiske handlingen, som ikke nødvendigvis innebærer ledsagelse på hele transporten. Oslo politidistrikt bemerker samtidig at begrepet av de samme hensyn bør brukes gjennomgående i utlendingslov- og forskrift. Det vises til at begrepet "føres ut" også er benyttet i den praktisk viktige bestemmelsen i utlendingsloven § 90 syvende ledd, og i utlendingsforskriften § 17-15. Politidirektoratet slutter seg til dette.

Øvrige innspill til utlendingsloven

Øst politidistrikt stiller spørsmål ved om forordning 2017/2225 om endringer i forordning (EU) 2016/399 for anvendelse av inn- og utreisepolitikket utløser behov for å innføre en ny bortvisningsbestemmelse i utlendingsloven § 17. I forordningens forale punkt 4 er angitt at tredjelandsborgere i visse tilfeller er nødt til å stille biometriske opplysninger til

rådighet for grensekontroll. Innreisevilkårene for tredjestatsborgere bør derfor endres slik at det blir obligatorisk å stille de biometriske opplysningene til rådighet. Dersom en tredjestatsborger nekter å stille biometriske opplysninger til rådighet for å opprette vedkommendes individuelle saksmappe eller foreta grensekontroll, bør det treffes beslutning om å nekte innreise. Dette følger videre av endringene i vedlegg V om nektelse av innreise. Politidirektoratet mener dette bør vurderes nærmere i tilknytning til oppfølgingen av Justis- og beredskapsdepartementets høringsnotat av om gjennomføring av EUs inn- og utreiseforvaltningssystem (Entry/Exit System) og fremreiseforvaltningssystem (European Travel Information and Authorization System – ETIAS) og herværende høringsnotat.

Til punkt 5. Utlevering og behandling av PNR-opplysninger

5.2.2 Forslag til ny grenselov § 16 a

Departementet foreslår ny § 16 a i grenseloven som pålegger luftfartsselskaper å utlevere PNR-opplysninger. Formålet er å sikre at norske myndigheter gis tilgang til passasjeropplysninger som luftfartsselskaper er i besittelse av for det formål å bruke disse til bekjempelse av terrorisme og annen alvorlig kriminalitet. Bakgrunnen for forslaget er at EU i 2016 har vedtatt et direktiv (EU) 2016/681 om anvendelse av passasjerlisteopplysninger for å forebygge, oppdage, etterforske og rettsforfølge terrorhandlinger og alvorlig kriminalitet (PNR-direktivet) og ved ny grenselov § 16 a er siktemålet å gjennomføre PNR-direktivet i norsk rett.

Kripas, Økokrim, Politiets utlendingsenhet og politidistriktene *Øst* og *Oslo* uttaler at de støtter forslaget om lovfesting av ny § 16 a. Enkelte av høringssvarene fra politietaten tar også opp forhold som mer hensiktsmessig behandles ved behandling av forskriftsfesting av nytt kapittel 60 i politiregisterforskriften. Politidirektoratet tiltrer nødvendigheten av lovfesting av ny § 16 a.

5.3 Forslag til endringer i politiregisterloven § 23

Departementet foreslår å endre politiregisterloven § 23 slik at det fremgår at alle opplysninger som er registrert i politiets registre er underlagt taushetsplikt. Endringen vil klargjøre regelverket, og gjøre det lettere å overholde taushetsplikten for den enkelte tjenesteperson i politiet. I tillegg vil endringen bidra til å styrke personvernet til personer som er registrert i politiets registre.

Kripas og Politiets utlendingsenhet uttaler at de er positive til forslaget til endringen av politiregisterloven § 23 som innebærer at alle opplysningene som er registrert i politiets registre vil være underlagt taushetsplikt. Politiets utlendingsenhet er behandlingsansvarlig for Politiets utlendingsregister og de reiser spørsmål ved om forslaget kan ha utilsiktede virkninger når det gjelder deling av opplysninger.

Oslo politidistrikt uttaler at de er positive til å bedre personvernet og gjøre det lettere å anvende taushetspliktbestemmelsene for tjenestepersoner i politiet og påtalemyndigheten. De uttaler videre:

"Slik vi forstår forslaget er det ikke ment å få noen særskilt praktisk betydning for bruken av opplysningene i systemene i politiets daglige virke. Skulle det få det, eksempelvis ved at samhandlingen og informasjonsutvekslingen mellom forvaltningsspor og straffesaksspor begrenses som følge av forslaget, bør forslagets praktiske innvirkning utredes nærmere."

Øst politidistrikt er også i utgangspunktet positive til lovforslaget. De viser imidlertid til høringsnotatet hvor det uttales følgende:

"Forslaget vil også sikre at PNR-opplysningene er underlagt taushetsplikt. Som nevnt ovenfor åpner politiregisterloven kapittel 6 for en vid adgang til å utlevere opplysninger til ulike formål, men disse bestemmelsene vil ikke komme til anvendelse på grunn av de strenge formålsbegrensningene i forslaget til kapittel 60 om PNR-registeret."

Øst politidistrikt stiller etter dette spørsmål ved om forslaget skal forstås dithen at bestemmelsene i politiregisterloven §§ 24 – 33 ikke kommer til anvendelse for PNR-registeret. Videre antar politidistriktet blant annet at utlevering kan finne sted dersom formålsbestemmelsen i nytt kapittel 60 i politiregisterforskriften er oppfylt.

Politidirektoratet er positiv til lovforslaget idet vi legger til grunn at lovforslaget ikke får betydning for adgangen til å utlevere opplysninger i sin alminnelighet etter politiregisterloven kapittel 5 og 6, som adgangen til å utlevere opplysninger til politiets forvaltningsvirksomhet i medhold av politiregisterloven § 29 som kommentert av *Oslo politidistrikt*. Med henvisning til høringssvarene fra *politidistriktene Oslo og Øst* bør det videre vurderes om regelverket på dette punktet bør klargjøres.

Til punkt 6. Økonomiske og administrative konsekvenser

6.1 Endringer i grenseloven og ny grenseforskrift med tilhørende endringer i utlendingsregelverket

Det fremgår av høringsnotatet at de foreslåtte endringer i all hovedsak er en videreføring av gjeldende rett og at endringene ikke medfører vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser. Politidirektoratet slutter seg til departementets vurdering.

6.2 PNR

Det framgår av høringsnotatet at kostnader til etablering og drift av et PNR-system - som blant annet skal behandle og analysere PNR-opplysninger organisert i en passasjeropplysningsenhet - er under utredning. Hvilke kostnader dette vil medføre for politiet og de øvrige deltakerne i enheten må en derfor komme tilbake til. Politidirektoratet slutter seg til departementets vurdering av at endringene ikke kan forventes å gi nevneverdige merkostnader for luftfartsselskapene.

Med hilsen

Tone Elisabeth Vangen
Avdelingsdirektør

Cecilia Bordonado
Fast stedfortreder for seksjonsleder

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Vedlegg:

Høringsinnspill - endringer i grenseloven mv - ny forskrift om grensetilsyn og grensekontroll av personer (grenseforskriften) mv og nytt kapittel 60 i politiregisterforskriften om behandling av flypassasjerinformasjon - Økokrim

Høringsinnspill - endringer i grenseloven mv - ny forskrift om grensetilsyn og grensekontroll av personer (grenseforskriften) mv og nytt kapittel 60 i politiregisterforskriften om behandling av flypassasjerinformasjon - Politiet utlendingsenhet

Høringsinnspill - endringer i grenseloven mv - ny forskrift om grensetilsyn og grensekontroll av personer (grenseforskriften) mv og nytt kapittel 60 i politiregisterforskriften om behandling av flypassasjerinformasjon (PNR-opplysninger)

Høringsinnspill - endringer i grenseloven mv - ny forskrift om grensetilsyn og grensekontroll av personer (grenseforskriften) mv og nytt kapittel 60 i politiregisterforskriften om behandling av flypassasjerinformasjon - Finnmark politidistrikt

Øst pd - innspill til endringer i grenseloven mv



POLITIET

Politidirektoratet

Postboks 2090 Vika

0125 Oslo

Økokrim

Deres referanse:

Vår referanse:

Dato:

21/38690 - 37

03.05.2021

Høring om endringer i grenseloven mv., ny forskrift om grensetilsyn og grensekontroll av personer (grenseforskriften) mv. og nytt kapittel 60 i politiregisterforskriften om behandling av passasjerinformasjon (PNR opplysninger)

Vi har i dag lagt inn følgende på www.regjeringen.no:

Høringsuttalelsen gjelder forslaget til ny bestemmelse i grenseloven som pålegger luftfartsselskaper å utlevere passasjerinformasjon (PNR-opplysninger), samt nytt kapittel i politiregisterforskriften om behandling av de samme PNR-opplysningene. Økokrim støtter disse forslagene og vil understreke nytteverdien av slik informasjon for å forebygge, oppdage og etterforske terrorisme og annen alvorlig kriminalitet.

Økokrim legger til grunn at Økokrim, herunder Enheten for Finansiell Etterretning (Norges Financial Intelligence Unit), omfattes av de "kompetente myndigheter" som PNR-opplysninger kan utleveres til, jf forslaget § 60-9 og § 60-4 nr 6. Det vises til at Enheten for Finansiell Etterretning som en del av Økokrim dekkes av § 60-9 nr 1. Videre vises det til at Enheten for Finansiell Etterretnings formål med behandling av opplysninger er å bidra til å bekjempe, herunder forebygge og avdekke, hvitvasking av utbytte fra lovbrudd og finansiering av terrorisme, jf politiregisterforskriften § 52-1 og hvitvaskingsloven § 1. Dette er i samsvar med formålet med behandlingen av opplysningene i PNR-registeret som beskrevet i forslaget § 60-1.

Med hilsen

Geir Kjetil Finneide*Fagdirektør*

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Økokrim



Politidirektoratet
Postboks 8108 Dep
0032 OSLO

Deres referanse
21/38690

Vår referanse
21/38531-3

Dato
29.04.2021

**Høringssvar fra PU - Høring om endringer i grenseloven mv.,
ny forskrift om grensetilsyn og grensekontroll av personer
(grenseforskriften) mv. og nytt kapittel 60 i
politiregisterforskriften om behandling av
passasjerinformasjon (PNR-opplysninger)**

Politiets utlendingsenhet (PU) viser til brev fra Politidirektoratet datert 08.04.2021, vedlagt høringsbrev med høringsnotat fra Justis- og beredskapsdepartementet datert 26.03.2021.

Høringsnotatet omhandler forslag til ny grenseforskrift, samt forslag til enkelte endringer i grenseloven, politiregisterloven, utlendingsloven og utlendingsforskriften. I tilknytning til forslag til ny bestemmelse i grenseloven som pålegger luftfartsselskaper å utlevere passasjerinformasjon (PNR-opplysninger), foreslås det videre å innføre et nytt kapittel i politiregisterforskriften om behandling av de samme PNR-opplysningene.

Høringen gjelder i all hovedsak forslag til ny grenseforskrift, og fristen er todelt hva gjelder frist for innspill til departementet og Politidirektoratet. Frist for innspill til Politidirektoratet er satt til 29.04.2021 når det gjelder forslag til lovendringer, og til 27.05.2021 når det gjelder forslag til ny grenseforskrift, nytt kapittel 60 i politiregisterforskriften, samt endringer i utlendingsforskriften.

Vårt høringsinnspill vil således knytte seg til de ulike lovendringsforslagene i denne omgang. Vi er i all hovedsak enig i de foreslåtte lovendringene, men har noen generelle bemerkninger til lovgivningsteknikken. Nedenfor følger våre innspill.

1 Innledning – generell bemerkning om fordeling lov eller forskrift

PU bemerker at det blir noe uheldig at høringen er todelt, når endringer i lov og forskrift henger tett sammen. Hvorvidt bestemmelser på sentralt regelverk skal reguleres i lov eller forskrift, bør vurderes nøye, sett hen til at forskriftsreguleringer og senere endringer av forskrifter underlegges en enklere prosess. Det nevnes også at forskriftsbestemmelser generelt kan være mindre tilgjengelig. Hva som skal reguleres i forskrift eller lov kan være valgt utfra rene hensiktsmessighetsbetraktning, for eksempel ved kun å innta delegeringsbestemmelser i loven, men alt av konkrete bestemmelser inntas i forskriften. Det kan stilles spørsmål om det er god lovgivningsteknikk at offentlig myndighetsutøvelse i økende grad reguleres i forskrift og ikke fremgår av lov.

Sentrale rettsakter på grensekontrollområdet som krever gjennomføring i norsk regelverk, er blant annet grenseforordningen, forordningen som etablerer et inn- og utreiseforordningen (Entry/Exit System - EES) og API-direktivet. Grenseforordningen og API-direktivet er i dag gjennomført hovedsakelig gjennom ulike bestemmelser i utlendingsforskriften.

Departementet foreslår å gjennomføre samtlige EU-rettsakter som norsk lov ved å innta dem i grenseloven § 8. Bestemmelsen omhandler i dag bistand fra europeiske grensekontrollteam. I forbindelse med departementets høringsnotat av 30. juni 2020 ble det fremmet forslag om å gjennomføre EUs forordning som etablerer inn- og utreiseforordningen (ESS) som norsk lov gjennom grenseloven § 8. PU var da enig i at EES-forordningen hører naturlig hjemme i grenseloven. Videre var vi enig med departementet i at forordningen må gjennomføres ved inkorporasjon, dvs. at den gjøres til norsk rett i sin helhet.

Gjeldende høring foreslår at også Grenseforordningen og API-direktivet forankres i grenseloven § 8, og ikke på forskriftsnivå som i dag. PU er enig i at samtlige rettsakter inkorporeres på lovs nivå, og at dette gjøres i en felles bestemmelse i grenseloven.

Grenseforordningen med vedlegg er omfattende, teknisk og detaljert. En ren inkorporasjon vil gjøre regelverket vanskelig tilgjengelig. PU deler departementets vurdering om at sentrale deler av forordningen gjentas og vises til i ny grenselov- og forskrift. Det er foreslått en ny forskriftshjemmel (delegasjonsbestemmelse i § 25 nr. 12) om gjennomføringen av rettsakter som nevnt i loven § 8. I og med at det foreslås i § 8 å gjennomføre sentrale EU-rettsakter i lovs rang, er det også behov for å utdype særlige forhold i forskrift.

Enkelte bestemmelser som omhandler kompetansebestemmelser er foreslått plassert i forskriften. Dette er bestemmelser som i stedet bør fremgå av loven. Det vises til at dette er kompetansebestemmelser (materiell og personell) av sentral betydning for grensekontrollen, hvor politiet er tildelt en særlig myndighet. Dette gjelder bl.a. for grenseloven § 16 annet ledd, som regulerer at transportør av luft- og sjøfartøy plikter å rette seg etter

politiets anvisninger om anløps- eller avreisested for gjennomføring av inn- og utreisekontroll. Bestemmelsen er foreslått flyttet til kapittel 4 i grenseforskriften om gjennomføringen av inn- og utreisekontroll, se forslag til ny § 4-11. Delegasjonsbestemmelsen er foreslått i gitt i § 25 nr. 8 i grenseloven. PU mener bestemmelsen bør beholdes i grenseloven.

2 Kommentarer til enkelte bestemmelser i grenseloven

Av høringsnotatet fremgår det at bakgrunnen for forslagene til endringer til ulike bestemmelser i grenseloven er at departementet i forbindelse med arbeidet med forskriften har sett behov for å gjøre enkelte endringer i grenseloven og utlendingsloven.

Våre kommentarer følger oppsettet i høringsnotatet.

Endringer i § 1:

PU er enig i departementets vurdering og støtter forslaget om å innføre "trusler mot folkehelsen" som et særskilt formål i formålsbestemmelsen i grenseloven § 1.

Endringer i § 8:

Grenseforordningen er inkorporert i sin helhet. PU har videre merket seg at departementet av informasjonshensyn har inntatt flere av grenseforordningens bestemmelser en rekke steder i forslag til ny grenseforskrift. Dette gjøres også i dag gjennom flere bestemmelser i utlendingsforskriften. Innholdet i disse forslagene er ennå ikke gjennomgått da fristen for innspill til grenseforskriften er satt til et senere tidspunkt. Det vil derfor være vanskelig på nåværende tidspunkt å vurdere om noen av bestemmelsene i grenseforordningen som foreslås inntatt i grenseforskriften heller burde vært inntatt i grenseloven.

Endring i § 13:

På generelt grunnlag kan det uttrykkes en bekymring for at kompetanse i økende grad delegeres til underordnede organer. I dette tilfellet mener PU imidlertid at det vil være naturlig å delegerer kompetanse til å fastsette grenseovergangssteder til Politidirektoratet i enkelte tilfeller, og støtter forslaget til tilføyelse i bestemmelsen.

Ny § 16a:

PNR-direktivet omhandler utlevering og behandling av PNR-opplysninger, som er passasjerlisteopplysninger for å forebygge, oppdage, etterforske og rettsforfølge terrorhandlinger og alvorlig kriminalitet. Dette er et EU-direktiv som ikke er omfattet av EØS-avtalen eller Schengenavtalen, men Norge ønsker å være med i dette samarbeidet.

Forslag til ny grenselov § 16 a hjemler inkorporeringen av PNR-direktivet, men nærmere regulering av registeret og behandling av personopplysninger er foreslått som nytt kapittel 60 i politiregisterloven. PU er enig i at inkorporeringen gjøres på denne måten. Eventuelle innspill til den nærmere

reguleringen gis i forbindelse med høring om endringer av forskriftsbestemmelser.

Spesielt om grenseloven § 25 nr. 6 og forslag til § 4-7 i grenseforskriften
Grenseloven § 25 nr. 6 gir hjemmel til forskrift om politiets myndighet til å kreve inn pass mv. før innreise, samt å ta kopi av disse. Bestemmelsen i utlendingsforskriften § 4-13 om kontroll med pass og andre reisedokumenter før innreise, foreslås videreført i grenseforskriften § 4-7. Bestemmelsen i utlendingsforskriften § 4-13 foreslås opphevet. PU mener at denne bestemmelsen bør inntas i grenseloven.

Departementet foreslår videre en presisering i bestemmelsen om at innkreving av pass og kontroll av identitet kan skje «frem til grensekontrollen er gjennomført». Dersom grensekontrollmyndigheten skal beholde pass etter dette tidspunktet, må dette forankres etter de ordinære reglene om beslag.

Hvis bestemmelsen blir regulert i loven, mener PU det kan vurderes at grensekontrollmyndighetene av hensyn til ID-kontroll, gis myndighet til å beholde passene noe lenger ved behov for undersøkelser, uten å gå veien om beslag.

For øvrig er PU enig i tilføyelsen om hvem som skal treffe beslutningen: Politimesteren «eller den politimesteren bemyndiget».

PU har ingen kommentarer knyttet til de øvrige endringsforslagene i grenseloven eller utlendingsloven.

3 Kommentarer til endringer i politiregisterloven § 23 (punkt 5.3 i høringsnotatet)

PNR-direktivet stiller strenge krav til taushetsplikt og ivaretagelse av personvernet. Departementet viser til at det derfor er nødvendig å endre taushetspliktsbestemmelsen i politiregisterforskriften § 23. Etter en nærmere vurdering mener departementet at den skjerpede taushetsplikten ikke bare bør gjelde for PNR-registeret, men for alle de sentrale politiregistrene.

Det foreslås inntatt en ny bestemmelse i politiregisterlovens § 23 første ledd nr. 3 som går ut på at alle opplysninger i politiets registre som er forskriftsregulert i § 14 er underlagt taushetsplikt. I dag omfatter taushetsplikten etter § 23 første ledd primært bare opplysninger om "noens personlige forhold". Hvilke opplysninger som utgjør slike forhold vil bero på en konkret vurdering, jf. politiregisterforskriftens § 7-3. Departementet viser imidlertid til at det overveiende flertallet av opplysninger i de ulike registrene vil være underlagt taushetsplikt enten fordi de er personlige eller røper et klientforhold. Til dette bemerker vi at en del av opplysningene i registrene også vil være taushetsbelagt idet de knytter seg til politiets operative virksomhet mv., jf. lovens § 23 annet ledd, sml. § 25 tredje ledd.

Departementet vurderer særskilt den foreslåtte endringen opp mot de registrene som både har et politimessig og forvaltningsmessig formål (GTK og UTSYS), men kommer til at også i disse registrene vil de fleste opplysningene allerede være taushetsbelagte etter gjeldende rett.

PU er behandlingsansvarlig for behandling av opplysninger i UTSYS, jf. politiregisterforskriftens § 56-3. Det er riktig som anført av departementet at brorparten av opplysningene i UTSYS vil være taushetsbelagte etter gjeldende bestemmelser i politiregisterloven § 23 første og annet ledd. Forslaget vil dermed ikke få nevneverdig praktisk betydning. I den sammenheng viser også vi til at utlevering og utveksling av opplysninger fra UTSYS bare vil skje når det foreligger et rettslig grunnlag for deling.

Selv om forslaget nok ikke vil noen stor betydning i praksis, så er vi usikre på om tilføyelsen er nødvendig for UTSYS' del. Vi gjør oppmerksom på at vi ikke har rukket å vurdere alle mulige konsekvenser av den foreslåtte bestemmelsen, og at det ikke kan utelukkes at den kan medføre noen utilsiktede virkninger med hensyn til informasjonsdeling. Av den grunn mener vi at departementet bør vurdere om den nye innstramningen bare skal gjelde for PNR-registeret. Ellers mener vi at det er litt vanskelig å vurdere sammenhengen i § 23 første ledd med den foreslåtte tilføyelsen i nr. 3. Vi sikter til om bestemmelsens nr. 1 om "noens personlige forhold" nå vil få noen praktisk betydning når opplysningene uansett er underlagt taushetsplikt etter nr. 3. Vi mener at departementet bør se nærmere på dette i det videre lovarbeidet.

Jon Andreas Johansen
fungerende seksjonsleder

Anne Karin Storhaug
politiadvokat 2

Saksbehandler:
Line Isaksen
politiadvokat 2

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.



POLITIET

Politidirektoratet

Postboks 2090 Vika

0125 Oslo

Kripos

Deres referanse:

Vår referanse:

Dato:

21/38690 - 28

28.04.2021

Høring om endringer i grenseloven mv., ny forskrift om grensetilsyn og grensekontroll av personer (grenseforskriften) mv. og nytt kapittel 60 i politiregisterforskriften om behandling av passasjerinformasjon (PNR opplysninger)

Kripos viser til brev fra Politidirektoratet datert 8. april 2021 hvor det bes om innspill til Justis- og beredskapsdepartementets høringsnotat 26. mars med forslag til endringer i grenseloven mv., ny forskrift om grensetilsyn og grensekontroll av personer (grenseforskriften) mv. og nytt kapittel 60 i politiregisterforskriften om behandling av passasjerinformasjon (PNR-opplysninger).

Kripos er særlig blitt bedt om å vurdere høringsnotatets kapittel 5 som omhandler utlevering og behandling av PNR-opplysninger, herunder endringer i politiregisterloven § 23 og innføring av et nytt kapittel 60 i politiregisterforskriften (PNR-registeret) hjemlet i forslag til ny § 16 a i grenseloven.

Politidirektoratet ber også om å få opplyst kontaktperson i hvert enkelt distrikt og særorgan som vil være involvert i høringsarbeidet av forskriftsbestemmelsen.

Høringsfristen er fra departementets side todelt. Frist for tilbakemelding til Politidirektoratet på lovendringene er således 29. april, men Kripos har fått utsatt frist til utgangen av 3. mai. For forskriftsendringer er frist for tilbakemelding til Politidirektoratet 27. mai.

Kripos har følgende merknader til lovendringene:

Kripos støtter forslaget til ny bestemmelse i grenseloven som pålegger luftfartsselskaper å utlevere passasjerinformasjon (PNR-opplysninger). Lovendringen skal sikre at norske myndigheter gis tilgang til passasjeropplysninger som luftfartsselskaper er i besittelse av for det formål å bruke disse til bekjempelse av terrorisme og annen alvorlig kriminalitet.

Kripos er også positive til forslaget til endringen av politiregisterloven § 23 som innebærer at alle opplysningene som er registrert i politiets registre vil være underlagt taushetsplikt.

Vi har ingen merknader knyttet til øvrige endringer i grenseloven og utlendingsloven.

Kripos

Vi vil komme tilbake til innspill til forskriftsendringene innen fristen 27. mai.

Kathrine Ekeberg ved personvernseksjonen kan oppføres som kontaktperson for nærmere bestilling knyttet til selve grenseforskriften.

Med hilsen

Kristin Ottesen Kvigne

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Saksbehandler
Kathrine Ekeberg
seniorrådgiver

Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 Oslo

Finnmark politidistrikt

Deres referanse:

Vår referanse:
21/38690 - 26

Dato:
28.04.2021

Høring om endringer i grenseloven mv., ny forskrift om grensetilsyn og grensekontroll av personer (grenseforskriften) mv. og nytt kapittel 60 i politiregisterforskriften om behandling av passasjerinformasjon (PNR opplysninger)

Det vises til Politidirektoratets brev 08.04.2021 vedrørende høringsnotat fra Justis- og beredskapsdepartementet med frist for innspill til lovendringene innen 29.april 2021.

Finnmark politidistrikt har gjennomgått høringsnotatet og er positive til de foreslåtte lovendringene. Distriktet legger særskilt merke til departementets forslag om å forankre grenseforordningen direkte til grenseloven. For politidistriktet hvor grenseforordningen er et viktig anliggende, vil en slik endring bidra positivt med å heve bevisstheten rundt forordningen.

Vi mener imidlertid det kan være hensiktsmessig med en generell presisering i grenseloven § 15, hvor det fremkommer at det til enhver tid er grensekontrollmyndighetene som avgjør hvor inn- og utreisekontroll skal finne sted. Det fremkommer til en viss grad i grenseforskriftens § 4-2 tredje ledd, men det bør likevel fremkomme av grenseloven. Fagfeltet grense- og utlending viser til stadighet at det oppstår ulik håndhevelse som følge av utfordrende regelverk. Det er således viktig at lovbestemmelsene er klare og byr på liten tolkningstvil.

Til eksempel nevnes offshorearbeidere som skal registreres ut-Schengen. Det kan oppstå tilfeller der arbeidsgiver ønsker offshorearbeiderne registrert andre steder enn det som nevnes i § 15 første ledd punkt nr. 1-4, og følgende foreslått nytt punkt nr. 5. For eksempel et ønske om at politiet skal foreta utreisekontroll på en privat helikopterbase. Det må i slike situasjoner ikke være tvil verken for grensekontrollmyndighetene som skal utføre, eller reisende som skal etterleve loven, at kontrollen utføres der hvor politiet ser det som hensiktsmessig, ut fra både ressurser og teknisk utstyr som følge av nye krav i forbindelse med entry/exit-implementeringen.

Finnmark politidistrikt

Med hilsen

Ellen Katrine Hætta
Politimester

Lise Flø
Driftsenhetsleder FUFSS

Kristine Shanika Østergård
Seniorrådgiver
Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.



POLITIET

Politidirektoratet**Øst politidistrikt**

Postboks 2090 Vika
0125 Oslo

Deres referanse:

Vår referanse:

Dato:

21/38690 - 20

27.04.2021

Høring om endringer i grenseloven mv., ny forskrift om grensetilsyn og grensekontroll av personer (grenseforskriften) mv. og nytt kapittel 60 i politiregisterforskriften om behandling av passasjerinformasjon (PNR opplysninger)

Det vises til Politidirektoratets brev 08.04.2021 vedr. høringsnotat fra Justis- og beredskapsdepartementet med forslag om endringer i grenseloven mv., ny grenseforskrift og nytt kapittel i politiregisterloven om PNR-opplysninger. Politidirektoratet ber om innspill til lovendringene innen 29.04.2021 og til forskriftsendringene innen 27.05.2021. Samtidig med innspill til lovendringene bes det meldt inn kontaktperson i hvert enkelt politidistrikt og særorgan som vil være involvert i høringsarbeidet med forskriftsbestemmelsene.

Tilbakemelding fra Øst politidistrikt

Øst politidistrikt melder inn padv. Erik Kongsgaard som kontaktperson for arbeidet med forskriftsbestemmelsene.

Nedenfor følger Øst politidistrikts innspill til forslagene som krever endring i lov. Selv om innspill til forskriftsbestemmelsene vil bli innsendt senere, tar vi nå også med enkelte kommentarer til forskriftsforslag der det anses naturlig.

Generelle kommentarer

Som departementet påpeker i høringsnotatets punkt 3.2.1, har det lenge vært behov for begrepsavklaringer i regelverket knyttet til grensekontroll. EU-regelverket er utformet for å treffe et bredt spekter av aktører og myndigheter på tvers av medlemslandene. Derfor finner vi ofte en utstrakt bruk av myndighetsbegreper, for at bestemmelsene skal favne én eller flere sektorer snarere enn bestemte navngitte myndigheter.

Når det gjelder bruken av disse begrepene i nasjonal rett, er vi av den oppfatning at det bør være en målsetning å presist henvise til navngitte aktører når bestemmelsen henvender seg til

én aktør og ikke flere myndigheter eller en sektor. Dersom det er flere myndigheter (for eksempel politiet og Kystvakten) som kan gjennomføre inn- og utreisekontroll, kan det være fornuftig å benytte myndighetsbegrepet. Men der ansvaret ligger til én bestemt aktør, bør det ikke brukes andre beskrivelser enn normalt. Departementet benytter begrepet "grensekontrollmyndigheten" i grenseloven §§ 17 og 25 og utlendingsloven § 16 uten at begrepet er forklart i lov, og uten at samme begrepsbruk er gjennomført øvrige steder i loven. Det fremgår også klart av § 4 at det er *politiet* som har ansvar for grenseovervåking og inn- og utreisekontroll av personer. Øst politidistrikt mener det er misvisende å referere til "grensekontrollmyndigheten" i tilfeller der ansvaret ligger til politiet.

Videre vil vi peke på at innføringen av PNR-register ved siden av API (som behandles i GTK) gjør det særlig viktig å ha en presis og konsekvent begrepsbruk. Vi registrerer at høringsnotatet omtaler PNR-opplysninger som "passasjerlisteopplysninger" og at departementet har basert legaldefinisjonen av PNR på den danske versjonen av PNR-direktivet. Øst politidistrikt mener at det er misvisende å omtale PNR som passasjerliste. Vi mener at API derimot er mer naturlig å omtale som passasjerliste, fordi API viser hvem som er om bord i et fly til enhver tid. PNR bør i stedet beskrives som data fra den reisendes booking hos flyselskapet.

Til punkt 2.1.1. Grenseloven § 1

Øst politidistrikt støtter departementets vurdering om å innta trusler mot folkehelsen som et eget formål i grenselovens formålsbestemmelse § 1. Den pågående pandemien viser med tydelighet at kontroll med bevegelsen av personer over landets grenser kan være av stor betydning for å ivareta folkehelsen.

Til punkt 2.1.2. Grenseloven § 8

Øst politidistrikt mener det er positivt at flere av forordningene og direktivene nå gjennomføres i norsk rett som lov. Det er videre positivt at departementet anerkjenner at kompleksiteten i EU-regelverket tilsier økt tilgjengelighet gjennom gjentakelser med henvisninger i nasjonalt regelverk.

Unntaksbestemmelsen knyttet til stempling for grenseboere som foreslått i § 8 fremstår på sin side som noe underlig gjengitt i denne bestemmelsen. Vi forstår den folkerettslige henvisningen, men i lys av endringene som følger av Rådsforordning (EU) nr. 2017/2226 (EES-forordningen) om etableringen av inn- og utreisesystemet bør det vurderes om unntaksbestemmelser for stempling heller bør samles i eksisterende eller nytt kapittel i grenseforskriften. Hovedregelen, at tredjelandsborgere skal stemples ved grensepassering, endres ved innføringen av EES til at de ikke skal stemples. Derfor vil unntaksbestemmelsene om stempling etter innføring av EES i 2022 knytte seg til hvilke tredjelandsborgere som skal stemples ved grensepassering.

Dersom unntak fra registrering og stempling skal løftes frem i grenseloven og ikke holdes på forskriftsnivå, bør det videre vurderes om unntakene fra registrering i EES som følger av artikkel 6a i EES-forordningen bør inntas som helhet. Denne artikkelen omfatter også grenseboere jfr. artikkel 6a bokstav i (jfr. Rådsforordning EF 1931/2006). De innledende bokstavene i 6a omfatter ulike kategorier av tredjelandsborgere med ulik status under unionsborgerdirektivet (2004/38/EF). Dette er kompliserte bestemmelser som treffer både kontrollører på grensene og territoriet, og publikum. Dette bør tale for økt tilgjengelighet.

Dette vil derfor være unntak vi mener det er viktig å tydeliggjøre med gjengivelse i nasjonalt regelverk.

Til punkt 2.1.3. Grenseloven § 13

Departementet foreslår en tilføyelse i grenseloven § 13 for å hjemmel til å delegere fastsettelsen av grenseovergangssteder til Politidirektoratet.

Det er flere eksempler på tilfeller der ressursbehov og operative hensyn bør gå foran andre hensyn, spesielt ved kriser og større hendelser som går over noe tid. Samtidig har fastsettelse og endring av grenseovergangssteder potensielt stor distrikts- og næringspolitisk betydning og derfor en sterk tverrpolitisk karakter. Presiseringen av at det "i enkelte tilfeller" kan være hensiktsmessig å delegere fastsettelsen av grenseovergangssteder til Politidirektoratet er derfor av betydning. Høringsnotatet indikerer ikke i hvilke tilfeller slik delegering av fullmakt er aktuelt, og vi stiller oss derfor noe avventende til forslaget.

Til punkt 2.1.5. Grenseloven § 16

I grenseloven § 16 foreslår departementet fire endringer.

Det foreslås først en modifikasjon iplikten etter første ledd ved å tilføye "med mindre annet er bestemt". Øst politidistrikt støtter denne presiseringen.

Videre foreslår departementet å endre "transportør av sjøfartøy" til "fører av sjøfartøy". Øst politidistrikt registrerer at begrepsbruken i bestemmelsen også ble gjennomgått i Prop. 161 L (2016–2017), og at departementet da konkluderte med å benytte "transportør" også for sjøfartøyer. Vi har imidlertid ingen innsigelser mot at dette endres igjen, så lenge det fremgår klart av forarbeidene hvem lovgiver har ment skal være pliktsubjekt og hvorfor endringen foreslås.

Departementet foreslår videre å flytte § 16 annet ledd til ny forskrift (grenseforskriften § 411). Forslaget begrunnes med at "bestemmelsen etter sin art hører hjemme i forskriften". Øst politidistrikt er ikke enig i dette. Bestemmelsen er en pliktregel og bør derfor etter vårt syn beholdes på lovs nivå.

Endelig foreslås det å oppheve medvirkningsplikten i grenseloven § 16 tredje ledd. Øst politidistrikt mener det er vanskelig å overskue om opphevelsen av denne plikten kan få uønskede konsekvenser, f.eks. om det kan vanskeliggjøre sanksjoneringen av flyselskaper som overtrer § 16 første ledd og anfører at reisende/mannskap ikke ville oppgi nødvendige opplysninger for gjennomføring av plikten til å gi forhåndsmelding. En kan f.eks. se for seg at personvernansførsler vil kunne påberopes og gis utslagsgivende vekt dersom det ikke lenger gjelder en medvirkningsplikt for reisende og mannskap.

Til punkt 2.1.6. Grenseloven § 16 a

Departementet foreslår en ny § 16 a i grenseloven om forhåndsmelding om passasjerer (PNR-opplysninger).

Øst politidistrikt støtter forslaget om en lovhjemmel for såkalte PNR-opplysninger.

Forslaget er vurdert opp mot Grunnloven § 102 og EMK art. 8. Vi har ikke gått grundig inn i denne vurderingen, men gir støtte til departementets syn om at innhenting og analyse av PNR-opplysninger er egnet til å oppnå formålet om å forebygge, oppdage, etterforske og rettsforfølge terrorhandlinger og annen alvorlig kriminalitet. Det gis videre støtte til

departementets vurdering om at det er vanskelig å se at formålet kan oppnås med mindre inngripende tiltak enn det som foreslås. Det vises videre til at forslaget inneholder regler som skal ivareta personvernet.

I punkt 5.1 beskriver departementet bl.a. forskjellen mellom API-direktivet og PNR-direktivet. Det fremgår at "... formålet med API-direktivet er grensekontroll, mens formålet med PNR-direktivet er bekjempelse av terrorisme og annen alvorlig kriminalitet." Vi mener dette er ikke en dekkende beskrivelse av formålet med API-direktivet, ettersom det fremgår av direktivets artikkel 1 at det har som formål å bedre grensekontrollen og bekjempe ulovlig innvandring.

Når det gjelder utformingen av ny § 16 a, mener Øst politidistrikt at bestemmelsen må gjennomgås når det gjelder begrepsbruk osv. For det første er det uheldig at bestemmelsen bruker akronymet PNR uten at det først er definert, bortsett fra overskriften der det vises til "Forhåndsmelding om passasjerer", som lett vil forveksles med § 16. Det vises også både til "PNR-opplysninger" og "PNR-enheten" uten nærmere forklaring. Videre vises det først til "PNR-enheten" og senere til "politiets passasjerinformasjonsenhet", hvilket skaper uklarhet.

Til punkt 2.1.7. Grenseloven § 17

Departementet foreslår å endre grenseloven § 17 på flere måter. For det første endres den til kun å gjelde sjøfartøy, og ikke luftfartøy. Videre endres ordningen fra at en utlending som forlater sin stilling om bord må ha tillatelse fra politiet for å gå i land i riket, til at utlendingen ikke må forlate fartøyet før grensekontrollmyndigheten har bestemt hvor innreisekontrollen skal finne sted.

Øst politidistrikt vil først bemerke at grenseloven § 25 nr. 9 gir hjemmel til å fastsette i forskrift sjøfolks og blindpassasjerers adgang til å gå i land i riket. Med de endringer av § 17 som foreslås, er det vårt syn at bestemmelsen nå mer naturlig hører hjemme i forskrift hjemlet i grenseloven § 25 nr. 9.

Forslaget innebærer at kompetansen flyttes fra "politiet" til det nye begrepet "grensekontrollmyndigheten". Ettersom "grensekontrollmyndigheten" ikke er definert i loven, er det uklart hvor kompetansen konkret plasseres og om det er andre organer enn politiet som skal kunne bestemme hvor innreisekontrollen skal finne sted.

Når det gjelder blindpassasjerer, legger lovendringen opp til en forskjell mellom sjøfartøy og luftfartøy. Blindpassasjer på sjøfartøy reguleres av grenseloven § 17, og kan dermed ikke forlate fartøyet før "grensekontrollmyndigheten" har bestemt hvor innreisekontrollen skal finne sted. En tilsvarende regel gjelder ikke for blindpassasjer om bord i luftfartøy, som dermed kan forlate fartøyet (og ved passering av grensen straks fremstille seg for innreisekontroll). Øst politidistrikt mener det er uklart om denne forskjellen er hensiktsmessig, og anbefaler at man vurderer et tilsvarende forbud mot at blindpassasjerer om bord i luftfartøy stiger i land uten nærmere anvisning fra politiet.

Vi påpeker for øvrig at det språklig sett er uheldig at § 17 bruker både "om bord på" og "om bord i".

Til punkt 2.1.8. Grenseloven § 25

Øst politidistrikt har ingen kommentarer til de foreslåtte endringene i grenseloven § 25 foruten vår innsigelse ovenfor om å flytte grenseloven § 16 annet ledd til forskrift.

Vi ønsker imidlertid å foreslå en annen presisering i grenseloven § 25. Etter vårt syn er det ikke tilstrekkelig klart fra ordlyden i § 25 nr. 9 at bestemmelsen retter seg mot *utlendinger* som er sjøfolk eller blindpassasjerer. Slik bestemmelsen er utformet kan den oppfattes som at

den f.eks. gir adgang til å regulere landlov for norske sjøfolk i innenriksfart eller bevegelsesfriheten til en norsk blindpassasjer om bord i et norsk fartøy i innenriksfart. Vi antar at slike eksempler faller utenfor grenselovens formål og anbefaler derfor at rekkevidden av § 25 nr. 9 presiseres tydeligere.

Til punkt 2.2. Endringer i utlendingsloven

Øst politidistrikt stiller spørsmål ved om forordning 2017/2225 (om endring av 2016/399) etablerer en ny bortvisningsbestemmelse som bør inntas i utlendingsloven § 17.

Som det i forordningens fortale punkt 4 er angitt:

"I visse tilfeller er tredjestatsborgere nødt til å stille biometriske opplysninger til rådighet for grensekontroll.

Innreisevilkårene for tredjestatsborgere bør derfor endres slik at det blir obligatorisk å stille de biometriske opplysningene til rådighet. Dersom en tredjestatsborger nekter å stille biometriske opplysninger til rådighet for å opprette vedkommendes individuelle saksmappe eller foreta grensekontroll, bør det treffes beslutning om å nekte innreise."

Dette følger videre av endringene i vedlegg V om nektelse av innreise.

Videre skal personer som bortvises også registreres i EES i henhold til artikkel 6a. Dette vil slik vi forstår det være et eget register, med innsynsrett og rett til sletting fra registeret under bestemte vilkår. Dette er bestemmelser som bør være godt tilgjengelig for kontrollører og publikum.

Til punkt 5.3. Politiregisterloven § 23

Øst politidistrikt er enig i at det er nødvendig at opplysninger i PNR-registeret er underlagt taushetsplikt og at dette klart fremgår av lov, her politiregisterloven § 23. Vi støtter også forslaget om at man utvider og klargjør at taushetsplikten i § 23 omfatter samtlige av politiets registre. En endring av § 23 hvor det klart fremgår at samtlige av politiets registre omfattes av taushetsplikten vil kunne være klargjørende og styrke personvernet, som anført i høringsnotatet.

Vi finner det også hensiktsmessig at PNR-registeret tas inn i politiregisterloven og at man velger en struktur som samsvarer med politiregisterforskriften del 11 som omhandler politiets øvrige registre. Som departementet skriver vil det skape en ensartet regulering og tydeliggjøre de personvernmessige reguleringene.

Når det gjelder unntak fra taushetsplikten og adgang til å utlevere opplysninger fra PNR-registeret, har vi merket oss følgende i høringsnotatet:

"Forslaget vil også sikre at PNR-opplysningene er underlagt taushetsplikt. Som nevnt ovenfor åpner politiregisterloven kapittel 6 for en vid adgang til å utlevere opplysninger til ulike formål, men disse bestemmelsene vil ikke komme til anvendelse på grunn av de strenge formålsbegrensningene i forslaget til kapittel 60 om PNR-registeret."

Slik vi ser det kan dette forstås dithen at det medfører at unntaksreglene fra taushetsplikten/hjemmelsgrunnlag for utlevering av i utgangspunktet taushetsbelagt informasjon i politiregisterloven §§ 24–33 ikke kommer til anvendelse. Vi antar imidlertid at utlevering kan finne sted iht. til enkelte av disse bestemmelser dersom formålsbestemmelsen i nytt kap. 60 i politiregisterforskriften er oppfylt, og det organ opplysningene skal utleveres til faller inn under forskriftens § 60-9. Vi finner imidlertid forslaget i sin form noe uklart og vanskelig tilgjengelig. Vi stiller spørsmål ved om det ikke burde fremgå klart hvilke av unntaksbestemmelsene i politiregisterloven kap. 6 om utlevering som departementet klart mener ikke kommer til anvendelse.

Det kan også vurderes å presisere/ komme med flere eksempler på hvilke organer som kan anses som kompetent myndighet i § 60-9 nr. 1. Det antas at tolletaten og skattemyndigheter i visse tilfelle vil anses som dette, men vi finner det viktig at regelverket er så klart som mulig opp mot dette registeret da det er forholdvis inngripende å registrere og bruke informasjon fra sivilt reisende. Det bør gi minst mulig rom for skjønn, vurderinger og fortolkninger.

Med hilsen

Eli Fryjordet
Politiinspektør

Erik Kongsgaard
Politiadvokat 2

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.