



Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Deres referanse:

Vår referanse:
24/257849 - 9

Sted, dato:
Oslo, 23.12.2024

Høringssvar - forslag til gjennomføring av forordning (EU) 2024/1717 (grenseforordningen)

Innledning

Politidirektoratet (POD) viser til høringsbrev og høringsnotat fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD) datert 06.11.2024. Høringsnotatet omhandler forslag til endringer i grenseloven og utlendingsloven med tilhørende forskrifter for å gjennomføre forordning (EU) 2024/1717 som omhandler endringer i grenseforordningen (EU) 2016/399.

Om gjennomføringen i grenseloven og grenseforskriften

POD viser til de vedlagte innspillene og støtter JDs forslag om å gjennomføre endringsforordningen ved inkorporasjon, ved at forordningen tilføyes i inkorporasjonsbestemmelsen i grenseloven § 8 nr. 1. Vi er også enig i at formålet med grenseovervåking i grenseloven kan utvides til *å avdekke uautoriserte grensekryssinger, bidra til skjerpet situasjonsbevissthet, bekjempe grensekryssende kriminalitet og iverksette tiltak mot personer som har krysset grensen ulovlig*, slik at grenselovens ordlyd harmoniserer bedre med grenseforordningen artikkel 13.

Vi støtter også de foreslåtte endringene av begrepsbruk knyttet til behandling av personopplysninger i forbindelse med grenseovervåking. Ordet "opplysninger" foreslås endret til "personopplysninger" og betegnelsen "sensitive opplysninger" foreslås endret til "særlige kategorier av personopplysninger", noe som vil innebære en presisering av hvilke opplysninger som omhandles, samtidig som begrepsbruken i grenseloven vil samsvare bedre med personopplysningslovens begrepsbruk. Forslaget om at behandlingsgrunnlag i grenseloven § 22 utvides til også å omfatte grenseovervåking, er en hensiktsmessig tydeliggjøring om at grenseovervåking også kan utgjøre behandling av personopplysninger, og at de alminnelige reglene for behandling av personopplysninger kommer til anvendelse. Det bør i forlengelsen av den foreslåtte endringen, også vurderes

om det kan være behov for utfyllende bestemmelser om behandlingsgrunnlag for behandlinger av personopplysninger i forbindelse med grenseovervåking.

Grenser og overganger mellom politiets inngrepshjemler

Høringsnotatet omhandler både kontroller innenfor territoriet, samt det som omtales som forsterket eller grensenær kontroll, slik det er skissert i utlendingsloven § 21. I tillegg beskrives midlertidig indre grensekontroll etter grenseloven § 14 andre ledd. Endringen i grenseforordningen artikkel 23 tydeliggjør at fravær av indre grensekontroll ikke påvirker myndighetsutøvelsen til politiet og andre offentlige myndigheter. Samtidig presiseres og skjerpes vilkårene for midlertidig indre grensekontroll. Det fremstår som enda tydeligere at alternative tiltak vil stå sentralt i vurderingen. Ved gjeninnføring fastsetter artikkel 32 i grenseforordningen at de relevante bestemmelsene i forordningens avdeling II gjelder, men med nødvendige tilpasninger. Politihøgskolen (PHS) gir uttrykk for et behov for en klargjøring av hvilket nasjonalt hjemmelsgrunnlag politiet skal anvende, og hvordan hjemlene skal praktiseres for å utføre personkontroll ved henholdsvis midlertidig indre grensekontroll og ved alminnelig politimyndighet. Relevant for deres innspill er også et utdatert rundskriv om territorialkontroll, fra 2001. Som det riktig blir påpekt, er den praktiske forskjellen uklar. For brukerne av regelverket vil det likevel være av stor praktisk betydning hvilket regelverk som gjelder.

Beredskapsplanverk, kompetansekrav og organiseringen av etterretningsoppgaver

Under henvisning til kommentarer fra PHS utløses de foreslått endringene nye behov, blant annet for grensekryssende regioner. De nye reglene gir grenseregionene en sentral betydning før og under forlengelse av midlertidig indre grensekontroll. Blant annet bør det iverksettes kompenserende tiltak før det innføres. Det vil bety både økonomiske konsekvenser og endrede kompetansekrav. Endringene tydeliggjør blant annet behovet for analysing av risiko, risikovurderinger og særlig krever den ytterligere anstrengelse for å utnytte politiets samlede kapasitet. Dette er funksjoner og oppgaver som er ulikt organisert og ressursatt.

Forslag til endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften - overføringsprosedyren

Endringsforordningen innfører en ny bestemmelse i artikkel 23a som omhandler overføringsprosedyre mellom medlemsstater. Overføringsprosedyren forutsetter bilaterale avtaler, at tredjelandsborgeren som skal overføres stanses ved indre grenser, samt at overføring skjer umiddelbart (innen 24 timer). Det er foreslått at overføringsprosedyren reflekteres gjennom et nytt grunnlag for bortvisning i bortvisningsbestemmelsen i § 17. Det vises til innspill fra politiets utlendingsenhet (PU), og vi er enig i at det er mest hensiktsmessig og gir best oversikt i regelverket at grunnlaget tilføyes som foreslått i § 17 første ledd ny bokstav o. Som PU påpeker bør det imidlertid vurderes utfyllende bestemmelser hvor det defineres nærmere hva som anses å være "grenseområder". Som kjent fremkommer det direkte av ny grenseforordning (artikkel 42b) at slike områder skal defineres og oversendes Europakommisjonen, med en tidsfrist (11. januar 2025) som er urealistisk for norsk del. Det er foreløpig ikke klart hvor kompetansen til å avgjøre slike områder hensiktsmessig å riktig bør være.

Dersom en tredjelandsborger som ikke fyller innreise- og oppholdsvilkår blir påtruffet i en utlendingskontroll i nærheten av grensen, men utenfor "grenseområder", vil bortvisning måtte vurderes i medhold av returdirektivet. Hvilke bilaterale avtaler som er inngått med andre medlemsstater, må også være lett tilgjengelig i regelverket, slik at

grensekontrollen raskt kan fastslå i hvilke prosedyrer saken skal følge. Når det gjelder selve overføringsvedtaket foreslår departementet å ta dette inn i et nytt tredje ledd i utlendingsforskriften § 5-4, der det fremgår at vedtak om bortvisning etter § 17 første ledd bokstav o fattes ved utfylling av et standardskjema som følger av nytt vedlegg XII til grenseforordningen. Etter vårt syn bør det vurderes hvorvidt også de øvrige særskilte saksbehandlingsreglene bør tas med, og ikke bare henviser til vedlegget. Særlig tidsfristen om at overføringen skal skje raskt og senest innen 24 timer, samt at vedtaket kan påklages men ikke gis utsatt iverksetting, bør forskriftsreguleres.

I høringsnotatet bes det om innspill til om det anses hensiktsmessig med særregulering av kravene til forhåndsvarsling i disse sakene. Departementet tolker grenseforordningen art. 23a slik at det ikke skal forhåndsvarsles i overføringstilfellene, og at hensynet til kontradiksjon skal ivaretas gjennom klagesaksbehandlingen. I likhet med PU slutter vi oss til departementets forståelse av grenseforordningen art. 23a. Et overføringsvedtak skal besluttet umiddelbart, jf. art. 23a nr. 2. Vi mener at det bør tas inn en presisering i den foreslåtte tilføyelsen i utlendingsforskriften § 5-4 tredje ledd om at det ikke er nødvendig med forhåndsvarsel i disse sakene.

Generelle innspill til bortvisning og utlendingsloven §§ 17 og 18

PU har uttrykt et ønske om at JD initierer en gjennomgang av bortvisningsreglene i utlendingsloven §§ 17 og 18 for å se på om både begrepsbruken og systematisering av bestemmelsene i større grad bør tilpasses det Schengenrelevante regelverket fra EU. Vi er enige i det behovet, men har foreløpig ikke tatt stilling til hvor en slik gjennomgang bør initieres. Bortvisningsbestemmelsen i utlendingsloven § 17 bør likevel vurderes delt i to ledd; en for bortvisning *ved innreise* og en *etter innreise*. Bortvisning ved indre Schengengrense nå vil følge av grenseforordningens art. 23a. Bortvisning *etter* innreise følger av returdirektivet, og er å anse som et returvedtak. Praktiske hensyn taler for at den nasjonale reguleringen og ordlyden i de aktuelle bestemmelsene i utlendingsloven mv. for å nekte innreise føres nærmere den i grenseforordningen, da denne ordlyden også vil være gjeldende for de føringer som skal gjøres i det nye felleseuropeiske systemet for registrering av inn- og utreiser (Entry and Exit-systemet). Gjeldende norsk regulering kan i noen tilfeller gjøre det vanskelig å fastslå hva som vil utgjøre rett begrunnelse for vedtak i grensekontrollen. At bestemmelsene ikke er helt overlappende kan også være utfordrende ved integrasjonen mellom norske og europeiske systemer som benyttes i grensekontrollen.

En annen ulempe med dagens bortvisningsbestemmelse er at den kompliserer oversikten og statistikkføringen for hvor mange og hvilke grupper som er nektet innreise til Norge. PU er tildelt en rekke oppgaver med slik innrapportering, blant annet i det felleseuropeiske grenseovervåkningssamarbeidet EUROSUR. I forbindelse med en gjennomgang av dagens bortvisningsregler bør det også ses på hvem som har vedtaksmyndighet for å sikre en hensiktsmessig og effektiv saksgang.

Frihetsberøvelse

Det er bedt om innspill til hjemmelsgrunnlag for pågripelse og internering i saker der overføringsprosedyren anvendes. Når det gjelder pågripelse og internering, er vi enige i at utlendingsloven § 106 b (unndragelsesfare) og bokstav i (utlendingen vil mest sannsynlig bli nektet innreise og bortvist eller utvist), vil dekke tilfellene høringen gjelder. Vi ser derfor ikke behovet for at det gis et særskilt grunnlag for frihetsberøvelse for overføringssakene. Det bemerkes for øvrig at internering vanskelig kan ses å være relevant i forbindelse med bortvisningsvedtak om overføring, da det forutsettes at overføringen skjer umiddelbart og senest innen 24 timer. Selv om det ikke er nødvendig

med et nytt pågripelsesgrunnlag for disse sakene, kan ikke en utlending sitte pågrepet i mer enn 24 timer i medhold av overføringsprosedyren. Denne fristen kan synliggjøres bedre gjennom en tilføyelse i utlendingsloven § 106 siste ledd. En mulig formulering kan være: *Pågrepelse av utlending i medhold av utlendingsloven § 106 første ledd bokstav b eller i for overføring etter grenseforordningen art 23a kan ikke besluttet i mer enn 24 timer.* I det videre lovarbeidet må det for øvrig klargjøres hvordan fristen skal beregnes, altså om fristen begynner å løpe ved påtreff, innbringelse eller fra vedtak er fattet. Etter vår vurdering er det hensiktsmessig at det legges opp til samme beregning som ved pågrepelse etter utlendingsloven § 21 a.

For et mer komplett bilde av politiets samlede refleksjoner, følger vedlagt de innspill vi har mottatt i sakens anledning.

Med hilsen

Jan Olav Frantsovold

Seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Vedlegg:

Høringsinnspill - forslag til gjennomføring av forordning EU 2024/1717 - grenseforordningen - Oslo politidistrikt

Høringsinnspill - forslag til gjennomføring av forordning (EU) 2024/1717 - grenseforordningen - Møre og Romsdal politidistrikt

Høringsinnspill - forslag til gjennomføring av forordning (EU) 2024/1717 - grenseforordningen - Finnmark politidistrikt

Høringsinnspill - forslag til gjennomføring av forordning (EU) 2024/1717 - grenseforordningen - Politiets utlendingsenhet

Kopi - Høringsinnspill - forslag til gjennomføring av forordning - (EU) 2024/1717 - grenseforordningen - Politihøgskolen

Høringsinnspill - forslag til gjennomføring av forordning - (EU) 2024/1717 - grenseforordningen - Sør-Øst politidistrikt



Politidirektoratet

Postboks 2090 Vikå0125 Oslo

Deres referanse:

24/257849 - 2

Vår referanse:

Sted, dato:

Oslo, 19.12.2024

Høring - forslag til gjennomføring av forordning (EU) 2024/1717 (grenseforordningen) refleksjoner og innspill

Det vises til Politidirektoratets (POD) brev av 10. desember med vedlagte brev fra Justis- og beredskapsdepartementets (JD) høringsbrev hvor det bes om innspill til forslag til gjennomføring av grenseforordningen. Frist for innspill til POD er satt til 20. desember 2024.

Innspillet er besvart av Felles enhet for utlending og forvaltning/ FUF og FUF påtaleavsnitt ved Oslo politidistrikt (OPD).

OPD er positive til forslagene som skal sikre mest mulig lik praktisering av grenseforordningen i hele Schengenområdet, samtidig som det er rom for å ivareta nasjonale behov. Våre innspill følger nedenfor.

Bemerkninger til forslag om endring i grenseloven

- Grenseloven § 18 – foreslås å lyde (JD forslag i kursiv, våre tilføyelser er merket i kursiv og med understrekning)

"Med grenseovervåking forstås overvåking av grenseovergangssteder og grensene på strekningene mellom grenseovergangssteder for å forhindre at personer omgår inn- og utreisekontrollen, for å sikre suverenitetshåndhevelse, avdekke uautoriserte grensekryssinger, bidra til skjerpet situasjonsbevissthet, bekjempe grensekryssende kriminalitet og iverksette tiltak mot personer som har krysset grensen ulovlig."

Det vises til at en av statens kjerneoppgaver er håndheving av suverenitet gjennom å kontrollere grensen. Ved å nevne dette eksplisitt sikres legalitetsprinsippet bedre og gir mulighetsrom til å benytte flere etater enn kun politiet. Det nevnes i den forbindelse for eksempel kystverket, toll mv., men også forsvaret gjennom kyst- og grensevakten. Men det gir også mulighetsrom for å bruke andre land-, sjø- eller luftovervåkningskapasiteter.

- Grenseloven § 19 – foreslås å lyde (JD forslag i kursiv, vår tilføyelse er merket i kursiv og med understrekning):

"Politiet eller de som er delegert slik myndighet ved lov, eller av Kongen når formålet er suverenitetshåndhevelse, kan overvåke ytre Schengen-grense med nærliggende områder, territorialfarvannet og tilstøtende sone samt ferdselen til og fra de overvåkede områdene."

Formuleringen fastsetter at politiet er den som primært håndhever overvåkingen, men skal også gi mulighetsrom for at oppgaven utøves av de som er delegeres myndighet etter loven, for eksempel Kystvakten.

Det skal også sikre mulighetsrom for å bruke andre deler av statsforvaltningen inkl. forsvaret når formålet med grenseovervåkingen er suverenitetshåndhevelse.

- Grenseloven § 22 første ledd – foreslås å lyde (JD forslag i kursiv, vår tilføyelse er merket i kursiv og med understrekning):

"Politiet eller de som er delegert slik myndighet ved lov, eller av Kongen når formålet er suverenitetshåndhevelse, kan behandle personopplysninger, herunder særlige kategorier av personopplysninger, som er nødvendige for gjennomføring av grensekontroll og grenseovervåking etter loven."

Det vises vårt innspill til §19, da en slik formulering vil være naturlig for å sikre lovlig utveksling av personopplysninger mellom de statlige etatene i tillegg til politiet som utøver grensekontroll og grenseovervåking.

Bemerkninger til forslag om endring i grensekontrollforskriften

OPD har ingen bemerkninger til endringsforslaget som fremkommer i høringsnotatet av 6. november 2024

Bemerkninger til forslag om endring i utlendingsloven med forskrifter:

OPD har ingen bemerkninger til endringsforslaget som fremkommer i høringsnotatet av 6. november 2024

OPD ønsker samtidig å fremme forslag til en tilføyelse i utlendingsloven §21 første ledd, frem til første punktum, som kan gjøres parallelt med arbeidet rundt gjennomføring av forordning (EU) 2024/1717.

Forslag på ny tekst, der tilføyelse er *markert i kursiv*:

"I forbindelse med håndheving av bestemmelsene om utlendingers innreise, gjennomfart og opphold i riket, kan politiet stanse en person og kreve legitimasjon når det er grunn til å anta at vedkommende er utenlandsk statsborger, og tid, sted og situasjon gir grunn til slik kontroll."

Forslaget om tilføyelse av ordet "gjennomfart" foreslås av hensyn til klarheten i hjemmelsgrunnlag for alminnelig utlendingskontroll, av mannskap og personer på utenlandske land-, luft- og sjøgående fartøyer som er på gjennomfart innenfor landets grenser. I dag er slik fartøyskontroll gjort ut fra en utvidende tolkning av §21, som får støtte i juridisk litteratur i boken "utvisning, tvangsmidler og straff". Hvor det fremgår av s. 259 at riket omfatter også sjøområder som betegnes som sjøterritorium og indre farvann. Etter vår tolkning gir utlendingsloven § 21 hjemmel til å foreta alminnelig utlendingskontroll på alle typer fartøy som befinner seg i norsk territorialfarvann, med unntak for fartøy som er på "uskyldig gjennomfart". Etter vår oppfatning og erfaring bør adgangen til å gjennomføre slik kontroll kodifiseres slik at det ikke oppstår tvil rundt legaliteten av slike kontroller.

Selv om dette er mest aktuelt for sjøgående kommersielle fartøyer som utfører oppdrag langs norskekysten (og ikke er på uskyldig gjennomfart), vil det også være av betydning for fritids-, forsknings- eller andre fartøy som vil være gjenstand for kontroll som følge av utvidelsen i hva som regnes som kontrollobjekt etter den nye anløpsforskrift fra

01.01.2025. En slik endring vil også få betydning for kontroll av utenlandske luftfartøy som gjør flere stopp i Norge for å transportere passasjerer eller varer før det returnerer til utlandet. Samt utenlandsk landtransport som bruker Norge som gjennomfartsåre mellom våre naboland, og er ikke kontrollert ved innreise.

Selv om dette angir en hovedregel at gjennomfart kan kontrolleres, vil POD rundskriv 2016/009, fortsatt være gjeldende og gir åpning for unntak fra kontroll ved såkalt "uskyldig gjennomfart" etter internasjonal rett og konvensjoner.

Men det gir samtidig økt fleksibilitet og handlingsrom i den sikkerhetspolitisk situasjon som er preget av mye usikkerhet i flere år fremover og nye trusler fra statlige og ikke-statlige aktører, videre har betydning for samfunnets generelle evne å bekjempe trusler fra kriminelle nettverk.

Med hilsen

Oslo politidistrikt

Magne Løvø

Fung. driftsenhetsleder/ politiinspektør

Dokumentet er godkjent med elektronisk signatur.

Du kan på forespørsel få en underskrevet versjon av dette dokumentet.

Saksbehandler:

Bjørn Hansen
Politiadvokat

Lisa Johansen
Politioverbetjent



Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 Oslo

Deres referanse:

Vår referanse:
24/88040 - 3

Sted, dato:
Ålesund, 20.12.2024

Høring - forslag til gjennomføring av forordning (EU) 2024/1717 (grenseforordningen) refleksjoner og innspill

Innspill fra Møre og Romsdal Politidistrikt i forbindelse med Høringsnotat av 6. November 2024 **"Forslag til endringer i grenseloven, utlendingsloven, grenseforskriften og utlendingsforskriften for gjennomføring av forordning (EU) 2024/1717 om endringer i grenseforordningen"**

Innledning:

MRPD takker for muligheten til å kommentere lovendringer som følger av Endringsforordning 2024/1717. Endringene som er foreslått støttes i grove trekk av MRPD, men vi fremmer også et forslag om ytterligere endring i Grenselov og forskrift.

Oppsummering:

MRPD ønsker å påpeke overfor lovgiver, at det er et nasjonalt behov for å hjemle muligheten for fysisk fartøyskontroll på en utvetydig måte.

Det er distriktets mening at ved å hjemle dette tydelig i f.eks. Grenselovens § 18 eller ny bestemmelse 18b, vil man gjennom kunnskapsstyrt kontrollvirksomhet og fysisk tilstedeværelse i langt større grad kunne hindre og avdekke uautoriserte grensekryssinger og unndragelse fra grensekontroll, det vil være et tiltak for å bidra til skjerpet situasjonsbevissthet, for å bekjempe grensekryssende kriminalitet og for å iverksette tiltak overfor personer som har krysset grensen ulovlig, samt gi bedret grunnlag for risikoanalyser slik at kunnskapsstyring av kontrollvirksomheten blir styrket. Dette vil i praksis være et verktøy for å håndheve og utføre kontrollene for på en bedre måte å følge opp det som er målet med Endringsforordning (EU) 2024/1717.

Endringer i Grenseloven fordrer også at det etableres ny bestemmelse i Grenseforskriften som beskriver hva som er hensikten med kontrollen og hv ordan dette skal utføres.

MRPD innspill:

Det er spesielt under punkt 4.3 at MRPD ønsker å komme med spesifikt innspill. Departementets vurdering om at Grenseloven §§18 og 19 må justeres som følge av endringsforordning 2024/1717, støttes.

Å fjerne omtalen av grenseovervåkning i § 19 støttes av MRPD. Årsaken til at dette oppleves som en god avgjørelse, er at å fjerne flere bestemmelser som omtaler samme oppgave, medfører at det som fremgår av Grenseloven § 18 ikke må tolkes ut fra flere bestemmelser. Dette gjør at bestemmelsen fremstår å "stå på egne ben" og vil dermed fremstå som en tryggere base å utføre tiltak på.

Det vises under høringsnotatets kapittel 3 pkt. 3.1 til en justering definisjonen av "Grenseovervåkning" i grenseforordningen som fremgår av endringsforordning (EU) 2024/1717. Det presiseres bla. at dette innbefatter preventive tiltak for å hindre og avdekke uautoriserte grensekryssinger og unndragelse fra grensekontroll, tiltak for å bidra til skjerpet situasjonsbevissthet, for å bekjempe grensekryssende kriminalitet og for å iverksette tiltak overfor personer som har krysset grensen ulovlig, samt gjennomføringen av risikoanalyser

Her er MRPD av den oppfatningen at departementet bør benytte denne muligheten til å innføre en bestemmelse som lovfester tiltaket "kontroll av fartøy som ledd i grenseovervåkning". Ny bestemmelse i grenseforskriften kan videre utdype hva hensikten med denne formen for forebyggende aktivitet skal ha.

Forskrift bør da beskrive hvordan politiets tjenestemenn alene eller sammen med andre samarbeidsaktører går om bord på fartøy som befinner seg på norsk Sjø-territorium for å kontrollere for avvik avdekket gjennom overvåkning, som oppfølging av de pålegg kaptein på vegne av fartøyet pålegges ved anløp norsk havn, for å forebyggende grensekryssende kriminalitet, forebygge og avdekke ulovlig grensepassering, skjerpet situasjonsforståelse, avdekke irregulær migrasjon, forebygge og avdekke ulovlig arbeid på norsk territorium mm. Listen er ikke uttømmende.

Bakgrunnen for ønsket om en slik bestemmelse beskrives tydeligere under, men her kan kort nevnes at de bestemmelser sjødistriktene benytter i dag gjennom Grenseloven § 15, 4. ledd siste punktum omtaler kontroll av fartøy i situasjoner for å fastslå hvorvidt noen forsøker å unndra seg inn eller utreisekontroll, og kontroll etter Grenseforordningen Art. 8. nr. 1 samt SBC Annex VI nr. 3.2.4. Det internasjonale regelverket omtaler her fysisk fartøyskontroll uten å knytte det til unndragelse for grensekontroll. Ny ordlyd på definisjon av "grenseovervåkning" innføres for å ta tak i definerte utfordringer. Dersom regelverket ikke endres nasjonalt for å møte denne endringen vil man ikke kunne knytte tiltak til hjemmel, og dette vil forhindre effektiv benyttelse av bestemmelsene.

Det fremstår som en god og riktig vurdering, at Departementet ønsker at regelverket skal følges ensartet i alle detaljer. Ved å tilføye endringsforordningen under Grenseloven § 8, har man ivarettatt dette på en god og gjenkjennbar måte, det samme går for senere endringsforordninger som måtte komme.

Distriktets erfaringer som danner grunnlaget for innspillet

MRPD har gjennom elektronisk overvåkning av yttergrensen, i den senere tid avdekket flere ulovlige grensepasseringer. Ulovlig grensepassering er også avdekket ved fysiske

fartøyskontroller hvor det er avdekket at personer som oppholder seg på fartøy ikke har gjennomgått grensekontroll. Det avdekkes også forhold ved disse kontrollene at enkelte sjømenn ikke er i besittelse av oppgitte dokumenter og at personer som har mønstret på et fartøy ikke er oppgitt på mannskapslisten, mannskap som har mønstret av ikke er fjernet fra lister. I tillegg er det avdekket tilfeller hvor personer er oppført med dokumenter som tilhører andre. Dette kommer i tillegg til avvik av mindre påfallende karakter, som feilstaving, feil fødselsdato og liknende. Dette kan i første omgang oppfattes som tilforlatelige feil som kan skje i forbindelse med at kaptein eller agent legger inn informasjon til Kystverket gjennom portalen for registrering i SafeSeaNet.

Det vises til at slike feilstavinger og annen ikke korrekt oppgitt informasjon i politiets systemer medfører at man ikke får treff i tilgjengelige register for etterlyste personer, dokumenter og i de tilfeller man får treff anses dette som et feil treff da detaljer i etterlysning ikke stemmer overens med detaljer i den oppgitte informasjonen. Man får dermed både falske positive og falske negative treff når deler av informasjonen er avvikende fra det reelle faktum.

Utfordringen her, er at disse feilene, uansett om de er tilsiktede eller ikke, har man meget begrenset mulighet for å avdekke, med mindre man er fysisk tilstede på fartøyet. Det påpekes at et system som er basert på selvrapportering gir stor frihet, tillit og ansvar til den ansvarlige reisende. I dette tilfellet har kapteinen på fartøy som ankommer Norge ansvaret, men dette er en oppgave som kan delegeres til en Shipping agent. Men, shipping agenten er selv ikke strafferettslig ansvarlig for at det som rapporteres er korrekt. Dette er en tillit som enkelt kan misbrukes og håndteres på en måte som ikke er tilliten verdig, ved at man med viten og vilje søker å forlede myndigheter ved å oppgi feil informasjon for egen vinning eller for at etterlyste personer og dokumenter ikke skal resultere i treff i politiets systemer.

Det vises for øvrig til det faktum at agenten som utfører oppgaver på vegne av kaptein uten å inneha straffeansvar har i mange tilfeller medført at agenten ikke tar ansvaret for korrekt føring alvorlig og slurver med oppgaven. Manglende korrekt føring og manglende forhåndsvarsel fra agent har også medført straff i form av bot, for kapteiner som ikke har hatt tilstrekkelig kontroll med at agenten utfører de oppgaver han er pålagt. Vi har også opplevd at dette benyttes som unnskyldning eller forklaring på hvorfor informasjon ikke er gjort tilgjengelig for politiet eller fremstår som mangelfull.

Fysiske fartøyskontroller er ett av tiltakene hvor politiet har mulighet til å avdekke feil ved lovpålagt forhåndsmelding, innsendt til myndighetene gjennom SafeSeaNet. Informasjonen som rapporteres inn fra fartøyer eller shipping agenter på vegne av disse, blir i forbindelse med passering av yttergrensen overført til Politiets system: Forhånds Kontroll Sjø (FKS).

Det er Møre og Romsdals erfaring at gjennom de kontrollene distriktet har gjennomført de senere årene, nesten uavhengig av omfanget, vil et forsiktig anslag av omfang tilsi at det avdekkes feil og mangler på 50-60% av de fartøyene som blir fysisk kontrollert. Det er større sannsynlighet for at vi avdekker feil enn at vi ikke gjør det. Dette er en indikasjon på at informasjonen politiet bygger deler av sin kontrollvirksomhet på, potensielt inneholder mange feil.

Konsekvensen av dagens manglende fokus

Bakgrunnen for innføringen av endringer gjennom endringsforordning 2024/1717 er tydelig ved de endringer de gjør i definisjon av grenseovervåkning.

Fortalens pkt. 4 peker på "hull" i regelverket som styrer både indre og ytre grenseforvaltning og behovet for å kunne reagere mer effektivt på utfordringer som Schengenområdet står overfor, for å styrke gjensidig tillit og solidaritet.

Ulovlig grensepassering skjer i alle distrikter, men avdekkes ikke i samme omfang i alle distrikter. En av årsakene til at dette ikke alltid avdekkes, er manglende fysisk kontroll og fokus på problemet ved sjøgrensen. Mørketallene på dette området antas derfor å være betydelige.

Med tanke på dagens sikkerhetspolitiske situasjon er det et tegn på manglende nasjonal kontroll ved yttergrensen, når man i stor grad kan krysse yttergrensen uten at det blir reagert på ulovlig grensekryssing som finner sted daglig ved at spesielt yttergrense sjø blir krysset uten at man fremstiller seg for grensekontroll ved ankomst. Dette skal i utgangspunktet avdekkes i forbindelse med utreisekontroll luft hvor det da ikke fremgår noen innreiseregistrering i GTK og heller ikke noe Innreisestempel i passet til den reisende.

Dersom dette ikke plukkes opp i forbindelse med utreisekontrollen, kan det ha flere forklaringer, deriblant: 1) Kontrolløren sjekker ikke innreisen i GTK systemet, 2) Kontrolløren sjekker ikke stemplene i passet for å kontrollere oppholdstid 3) den reisende forlater ikke Schengen området via Norge, men fortsetter innover på Schengenterritoriet, eller 4) den reisende reiser til annet sted i Norge eller Schengen og mønstrer på annet fartøy nok en gang uten å bli grensekontrollert. Det er flere mulige scenarier i denne forbindelsen, men alle har en ting felles; Norge har ikke i tilstrekkelig grad evnet å beskytte Schengenområdet mot ulovlig passering av yttergrensen.

Hva disse minimumsstandardene består ikke kjent, men det er her MRPD ønsker å peke på at vi nå på grunn av økt fokus på grensekontrollen og overvåkning samt hva denne er ment å bekjempe, har en mulighet til å styrke og tydeliggjøre vårt eget regelverk.

Forslag til tydeliggjøring

Fagpersoner på sjøgrensen er jevnlig i kontakt med hverandre for å avklare hvor de forskjellige distriktene hjemler sine tiltak i forbindelse med fysiske fartøyskontroller. Dette med fysisk fartøyskontroll er et gjentakende tema. MRPD mener det er et problem at det ikke fremgår tydelig i norsk regelverk at et av de forebyggende tiltakene politiet skal benytte for å avdekke: feil ved rapportering, forsøk på å gjennomføre grensekryssende kriminalitet, forsøk på å forlede norske myndigheter, dokumentfalsk og liknende er å gjennomføre fysiske fartøyskontroll.

Det bør også være tydelig at politiets gjennomføring av fysiske fartøyskontroller skal være kunnskapsstyrt og et tiltak som følge av det overvåkningsarbeidet som gjennomføres. Nettopp for å ta tak i og forebygge hindre og avdekke uautoriserte grensekryssinger og unndragelse fra grensekontroll, tiltak for å bidra til skjerpet situasjonsbevissthet, for å bekjempe grensekryssende kriminalitet og for å iverksette tiltak overfor personer som har krysset grensen ulovlig, samt gjennomføringen av risikoanalyser. Det er MRPD sin oppfatning at mangelen av en slik tydelig bestemmelse har medført at de forskjellige distriktene har forskjellig fokus på oppgaven rundt kontroll av det som ferdes på sjøterritoriet. Usikkerheten har resultert i at slikt arbeid nedprioriteres.

MRPD er av den oppfatning at distriktet forslag vedr. fysisk fartøyskontroll, vil styrke nasjonal innsats og forståelse i den forbindelse. En slik tydeliggjøring gjennom lov og forskrift vil medføre en samlet og enhetlig forståelse, praksis og prioritering av oppgaven.

Alt dette er velkomne endringer, og vil etter MRPD sin oppfatning fokusere på tiltak som kan iverksettes for å forebygge og gjennom handling ved avdekking videre bidra til bekjempelse av ulovlig grensekryssing som foregår i et hittil ukjent omfang grunnet betydelige mørketall på området. Alle disse målene kan fysisk fartøyskontroll være en betydelig bidragsyter for å oppnå.

Kapittel 3 i Høringsnotatet Punkt 4 omtaler forordningens art. 13 om grenseovervåking. Endringene tydeliggjør at formålet med grenseovervåking både er å hindre og avdekke uautoriserte grensekryssinger, bidra til skjerpet situasjonsbevissthet, samt å bekjempe grensekryssende kriminalitet og iverksetting av tiltak overfor personer som har krysset grensen ulovlig. Grensemyndigheter skal ta i bruk alle nødvendige ressurser, utføre risikoanalyser, og skal kunne benytte elektroniske hjelpemidler og utstyr, som overvåkingsutstyr og alle typer stasjonær og flyttbar infrastruktur. Kommisjonen gis myndighet til å fastsette en delegert rettsakt om ytterligere tiltak for overvåking, herunder fastsettelse av felles minimumsstandarder for grenseovervåking.

Det vises til at Grenseforordningen har et spesifikt og i utgangspunktet ensidig person fokus, og derved ikke vektlegger dette med fysisk fartøys kontroll i like stor grad som personkontroll. Det er gjennomgående i EU sitt regelverk at ethvert land gjennomfører de tiltak de i henhold til en vurdering av risiko finner nødvendig for å opprettholde kontroll med yttergrensen som til enhver tid er påkrevd, dette er derfor ikke omtalt uttømmende gjennom grenseforordningen.

Endringsforordningen som er grunnlaget for dette skrivet underbygger derfor at EU ønsker at ALLE medlemsland skal vektlegge en styrket overvåkning og iverksetting av tiltak for å hindre og reagere ved ulovlig grensepassering. Dette med viktigheten av hvem som reiser inn på Schengen territoriet underbygges ytterligere av etableringen av EUIS Programmet med alle sine tiltak som skal ivareta kontroll ved grensepasseringer.

Kontroll med hvem som faktisk er om bord selv om disse ikke har til hensikt å fremstille seg for grensekontroll er i denne sammenhengen også viktig å ha avklart.

Med hilsen

Frank Knudtzon

Politioverbetjent

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Kopi:

Andreas Relling Bratteberg

Kenneth Huse

Sigurd Smehus Kringstad



Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 OSLO

Deres referanse:
24/257849-2

Vår referanse:
24/286142 - 2

Sted, dato:
Oslo, 20.12.2024

Høringssvar fra PU - forslag til gjennomføring av forordning (EU) 2024/1717 (grenseforordningen)

Politiets utlendingsenhets (PU) viser til brev fra Politidirektoratet datert 10.12.2024 med vedlagt høringsbrev og høringsnotat fra Justis- og beredskapsdepartementet datert 06.11.2024.

Høringsnotatet omhandler forslag til endringer i grenseloven og utlendingsloven med tilhørende forskrifter for å gjennomføre forordning (EU) 2024/1717 som omhandler endringer i grenseforordningen (EU) 2016/399.

Svarfristen til POD er satt til i dag, 20.12.24. Gitt den korte høringsfristen har vi ikke fått foretatt en fullstendig gjennomgang av høringsnotatet til departementet. Våre innspill følger nedenfor.

Kommentarer til forslagene til gjennomføring av forordningen i grenseloven og grenseforskriften

PU støtter departements forslag om å gjennomføre endringsforordningen ved inkorporasjon, ved at forordningen tilføyes i inkorporasjonsbestemmelsen i grenseloven § 8 nr. 1.

PU deler videre synet om at formålet med grenseovervåking i grenseloven utvides til å *avdekke uautoriserte grensekryssinger, bidra til skjerpet situasjonsbevissthet, bekjempe grensekryssende kriminalitet og iverksette tiltak mot personer som har krysset grensen ulovlig*, slik at grenselovens ordlyd harmoniserer bedre med grenseforordningen artikkel 13. PU har ingen innvendinger til at formålene med grenseovervåking flyttes fra grenseloven § 19 til § 18.

PU er videre positiv til de foreslåtte endringene av begrepsbruk knyttet til behandling av personopplysninger i forbindelse med grenseovervåking. Ordet "opplysninger" foreslås endret til "personopplysninger" og betegnelsen "sensitive opplysninger" foreslås endret til

"særlige kategorier av personopplysninger", noe som vil innebære en presisering av hvilke opplysninger som omhandles, samtidig som begrepsbruken i grenseloven vil samsvare bedre med personopplysningslovens begrepsbruk.

Forslaget om at behandlingsgrunnlag i grenseloven § 22 utvides til også å omfatte grenseovervåking, er en hensiktsmessig tydeliggjøring om at grenseovervåking også kan utgjøre behandling av personopplysninger, og at de alminnelige reglene for behandling av personopplysninger kommer til anvendelse. Det bør i forlengelsen av den foreslåtte endringen, også vurderes om det kan være behov for utfyllende bestemmelser om behandlingsgrunnlag for behandlinger av personopplysninger i forbindelse med grenseovervåking.

Forordning (EU) 2016/399 med senere endringer er et sentralt regelverk i grensekontrollen. For å lette anvendelsen av forordning (EU) 2016/399 med senere endringsforordninger, kan fulltekst strukturkodete dokumenter på Lovdata slik det er på EU sine nettsider, kunne forenkle anvendelsen av regelverket.

Kommentarer til forslag til endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften for gjennomføring av endringsforordningens bestemmelse om overføringsprosedyren

Endringsforordningen innfører en ny bestemmelse i artikkel 23a som omhandler overføringsprosedyre mellom medlemsstater. Formålet med innføring av denne bestemmelsen eller prosedyren er, slik det fremgår av høringsnotatet, et tiltak for å redusere behovet for indre grensekontroll. Anvendelse av overføringsprosedyren forutsetter at det er inngått bilaterale avtaler mellom medlemsstater om en slik prosedyre, at tredjelandsborgeren som skal overføres stanses ved de indre grensene mellom medlemsstater, samt at en overføring skjer umiddelbart og senest innen 24 timer.

Bortvisning etter grenseforordningens art. 23a

Høringsnotatet foreslår at denne overføringsprosedyren reflekteres gjennom et nytt grunnlag for bortvisning i bortvisningsbestemmelsen i § 17. PU er enig i at det er mest hensiktsmessig og gir best oversikt i regelverket at grunnlaget tilføyes som foreslått i § 17 første ledd ny bokstav o. PU mener forslaget til ordlyd er pedagogisk ved at den viser til grenseforordningen art. 23a jf. grenseloven § 8 nr. 1, og støtter dette.

Det bør imidlertid vurderes om det er behov for utfyllende bestemmelser i forskrift hvor det blant annet bør defineres nærmere hva som anses å være "grenseområder". Dersom en tredjelandsborger som ikke fyller innreise- og oppholdsvilkår blir påtruffet i en utlendingskontroll i nærheten av grensen, men utenfor "grenseområder", vil bortvisning måtte vurderes i medhold av returdirektivet. Hvilke bilaterale avtaler som er inngått med andre medlemsstater, må også være lett tilgjengelig i regelverket, slik at grensekontrollen raskt kan fastslå i hvilke prosedyrer saken skal følge.

Når det gjelder selve overføringsvedtaket foreslår departementet å ta dette inn i et nytt tredje ledd i utlendingsforskriften § 5-4, der det fremgår at vedtak om bortvisning etter § 17 første ledd bokstav o fattes ved utfylling av et standardskjema som følger av nytt vedlegg XII til grenseforordningen. Etter PUs syn bør det vurderes hvorvidt også de øvrige særskilte saksbehandlingsreglene bør tas med, og ikke bare henviser til vedlegget. Særlig tidsfristen om at overføringen skal skje raskt og senest innen 24 timer, samt at vedtaket kan påklages men ikke gis utsatt iverksetting, bør forskriftsreguleres.

I høringsnotat bes det om innspill til om det anses hensiktsmessig med særregulering av kravene til forhåndsvarsling i disse sakene. Departementet tolker grenseforordningen art. 23a slik at det ikke skal forhåndsvarsles i overføringstilfellene, og at hensynet til kontradiksjon skal ivaretas gjennom klagesaksbehandlingen. PU slutter seg til departementets forståelse av grenseforordningen art. 23a. Et overføringsvedtak skal besluttet umiddelbart, jf. art 23a nr. 2. Vi mener at det bør tas inn en presisering i den foreslåtte tilføyelsen i utlendingsforskriften § 5-4 tredje ledd om at det ikke er nødvendig med forhåndsvarsel i disse sakene.

Generelle innspill til bortvisning og utlendingsloven §§ 17 og 18

PU vil anbefale at departementet uavhengig av denne høringen initierer en gjennomgang av bortvisningsreglene i utlendingsloven §§ 17 og 18 for å se på om både begrepsbruken og systematisering av bestemmelsene i større grad bør tilpasses det schengenrelevante regelverket fra EU. Et spørsmål i den anledning er om bortvisningsbestemmelsen i utlendingsloven § 17 bør deles i to ledd; en for bortvisning *ved innreise* og en *etter innreise*. I den sammenhengen kan det vurderes om bortvisning ved innreise isteden skal omtales som *nektelse av innreise*, for å tydeliggjøre forskjellen.

Nektelse av innreise, eller bortvisning ved yttergrensen, følger av grenseforordningen art. 13. Dette innebærer at vedkommende migrant ikke har fått tillatelse til å reise inn på territoriet. Bortvisning ved indre Schengengrense nå vil følge av grenseforordningens art. 23a. Bortvisning *etter innreise* følger av returdirektivet, og er å anse som et returvedtak.

Praktiske hensyn taler for at den nasjonale reguleringen og ordlyden i de aktuelle bestemmelsene i utlendingsloven mv. for å nekte innreise føres nærmere den i grenseforordningen, da denne ordlyden også vil være gjeldende for de føringer som skal gjøres i det nye felleseuropeiske systemet for registrering av inn- og utreiser (Entry and Exit-systemet). Gjeldende norsk regulering kan i noen tilfeller gjøre det vanskelig å fastslå hva som vil utgjøre rett begrunnelse for vedtak i grensekontrollen. At bestemmelsene ikke er helt overlappende kan også være utfordrende ved integrasjonen mellom norske og europeiske systemer som benyttes i grensekontrollen. En annen ulempe med dagens bortvisningsbestemmelse er at den kompliserer oversikten og statistikkføringen for hvor mange og hvilke grupper som er nektet innreise til Norge. PU er tildelt en rekke oppgaver med slik innrapportering, blant annet i det felleseuropeiske grenseovervåkningssamarbeidet EUROSUR.

I forbindelse med en gjennomgang av dagens bortvisningsregler bør det også ses på hvem som har vedtaksmyndighet for å sikre en hensiktsmessig og effektiv saksgang.

Frihetsberøvelse

Videre ber departementet om innspill til hjemmelsgrunnlag for pågripelse og internering i saker der overføringsprosedyren anvendes. Departementet anser at bestemmelsene om gjennomføring av utlendingskontroll, innbringelse og visitasjon også er dekkende for saker i forbindelse med bortvisningsvedtak om overføring. Når det gjelder pågripelse og internering, tenker departementet at utlendingsloven § 106 b (unndragelsesfare) og bokstav i (utlendingen vil mest sannsynlig bli nektet innreise og bortvist eller utvist), vil dekke tilfellene høringen gjelder. PU slutter seg i utgangspunktet til dette og ser ikke behovet for at det gis et særskilt grunnlag for frihetsberøvelse for overføringssakene. Det bemerkes for øvrig at internering vanskelig kan ses å være relevant i forbindelse med bortvisningsvedtak om overføring, da det forutsettes at overføringen skjer umiddelbart og senest innen 24 timer.

Selv om det ikke er nødvendig med et nytt pågripelsesgrunnlag for disse sakene, kan ikke en utlending sitte pågrepet i mer enn 24 timer i medhold av overføringsprosedyren. Vi foreslår at denne fristen synliggjøres gjennom en tilføyelse i utlendingsloven § 106 siste ledd. En mulig formulering kan være: *Pågrepelse av utlending i medhold av utlendingsloven § 106 første ledd bokstav b eller i for overføring etter grenseforordningen art 23a kan ikke besluttes i mer enn 24 timer.* I det videre lovarbeidet må departementet klargjøre hvordan denne fristen skal beregnes. Skal det fristen begynne å løpe ved påtreff, innbringelse eller fra vedtak er fattet? PU mener det kan være hensiktsmessig at det legges opp til samme beregning som ved pågrepelse etter utlendingsloven § 21 a.

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:

Vår referanse:
24/286394 - 4

Sted, dato:
Kirkenes, 20.12.2024

Høringssvar - forslag til gjennomføring av forordning (EU) 2024/1717 (grenseforordningen)

Finnmark politidistrikt viser Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 06.11.2024 om endringer i grenseloven, utlendingsloven, grenseforskriften og utlendingsforskriften for gjennomføring av forordning (EU) 2024/1717. Videre viser vi til Politidirektoratets oversendelsesbrev av 10.12.2024.

Kort høringsfrist har medført begrensninger med hensyn til å hente inn og forankre interne innspill fra berørte fagmiljø. I et overordnet perspektiv ser vi imidlertid positivt på endringene og presiseringene inntatt i forslaget.

Grenseforordningen er gjennomført ved inkorporasjon i norsk rett i grenseloven § 8, men til dels også transformert i enkelte andre bestemmelser i loven. I henhold til tilknytningsavtalen til Schengen-samarbeidet er Norge forpliktet til å innarbeide nytt Schengen-regelverk i nasjonal rett.

Finnmark politidistrikt har følgende merknader til forslaget:

1. Den foreslåtte endringen i grenseloven § 22 innebærer at begrepet grensekontroll defineres ulikt i ulike deler av grenselovgivningen

Av høringsnotatet pkt. 4.4. fjerde avsnitt fremgår:

"For det tredje foreslås at ordlyden i grenseloven § 22 om behandlingsgrunnlag utvides til også å dekke grenseovervåking. Bestemmelsens ordlyd gir per nå kun behandlingsgrunnlag for behandling av personopplysninger i forbindelse med grensekontroll. At grenseovervåking også vil kunne utgjøre behandling av opplysninger var forutsatt også da grenseloven ble vedtatt, og det ble i forarbeidene lagt til grunn at de alminnelige reglene for behandling av personopplysninger ville komme til anvendelse i slike tilfeller."

Finnmark politidistrikt viser til at både i grenseforordningen artikkel 2 nr. 10, og i grenseforskriftens § 1-1 bokstav g defineres begrepet grensekontroll som inn- og

utreisekontroll og grenseovervåking. Det fremgår også av pkt. 6.3.3 i Prop. 161 L (2016-2017) at grensekontroll er ment å omfatte både inn- og utreisekontroll og grenseovervåking. Det gir slik sett ikke mening å henvise til at bestemmelsens ordlyd per nå kun gir behandlingsgrunnlag for behandling av personopplysninger i forbindelse med grensekontroll, og ikke grenseovervåking.

En presisering i § 22 av at politiet også kan også kan behandle opplysninger som er nødvendige for gjennomføring av grenseovervåking, kan for eksempel formuleres som: "... som er nødvendige for gjennomføring av grensekontroll, *og herunder grenseovervåking* etter loven".

2. Endringene i § 18

I forordning (EU) 2024/1717 endres både definisjonen av grenseovervåking i grenseforordningens artikkel 2 nr. 12 og bestemmelsen om grenseovervåking i forordningens artikkel 13 ved at formålene ved grenseovervåking utvides. Ny definisjonsbestemmelse i artikkel 2 nr. 12 lyder nå:

«12. «grenseovervåking» overvåking av grensene mellom grenseovergangssteder og overvåking av grenseovergangssteder utenfor faste åpningstider, herunder forebyggende tiltak, for å forebygge eller avdekke uautorisert grensekryssing eller at personer unndrar seg inn- og utreisekontroll, bidra til å styrke situasjonsbevisstheten, bekjempe grensekryssende kriminalitet og treffe tiltak mot personer som har krysset grensen ulovlig»

Forslaget til endringer i grenseloven § 18 for å omfatte endringene i grenseforordningen, gjør bestemmelsen noe tung og uklar. Det kan også vurderes om det er nødvendig å ha med elementet "unndra seg inn- og utreisekontroll", så lenge dette klart vil falle inn under begrepet "uautorisert grensekryssing". Bestemmelsen kan ev. omformuleres slik:

"Med grenseovervåking forstås overvåking av grenseovergangssteder og grensene på strekningene mellom grenseovergangssteder for å *forebygge eller avdekke uautoriserte grensekryssinger, bekjempe grensekryssende kriminalitet, treffe tiltak mot personer som har krysset grensen ulovlig, samt styrke situasjonsbevisstheten*".

3. Spørsmål om personopplysningsloven og politiregisterloven

I høringsnotatet pkt. 4.4. andre avsnitt vises det til følgende:

"Grenseloven § 23 angir allerede at grenseovervåking kan skje ved bruk av kamera og andre tekniske og elektroniske hjelpemidler, og at bruk av slikt utstyr skal varsles. Ved behandling av personopplysninger kommer lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) til anvendelse."

Det er uklart om dette skal forstås slik at det alltid er personopplysningsloven som gjelder for behandling av opplysninger som har blitt innhentet i forbindelse med grenseovervåking. Formålet med grenseovervåking vil blant annet være å bekjempe kriminalitet, noe som fremgår enda tydeligere etter endringene i grenseforordningen, og forslag til ny § 18 i grenseloven. Iht. politiregisterforskriften § 1-3 nr. 3 er det politiregisterloven som gjelder ved behandling av opplysninger delvis til politimessige og delvis til forvaltningsmessige formål. Problemstillingen ang. hvilken lov som gjelder, er

for øvrig drøftet i Prop. 161 L kapittel 11.1, og i JDs høringsnotat av 6. mai 2022 hva gjelder grense- og territorialkontrollregisteret¹.

Finnmark politidistrikt foreslår at problemstillingen utypes og avklares nærmere.

4. Om felles innreisetiltak ved storskala folkehelsekriser

Det vises til høringsnotatet pkt. 4.6, 4. avsnitt s. 20 om *eksempel* på forskriftshjemmel som kan tas inn i enten grenseloven, smittevernloven eller utlendingsloven i forbindelse med hasteregulering av felles innreisetiltak.

Basert på erfaringer fra Covid-pandemien vil Finnmark politidistrikt i denne sammenheng minne om Norges forpliktelser i henhold til bilaterale avtaler med Russland som inkluderer bestemmelser om informasjon og varsling ved endringer i regelverk og da særlig forhold som berører grenseovergangsstedene Storskog og Boris Gleb. Akutte endringer må derfor hensynta muligheten for å varsle russiske grensemyndigheter med rimelig margin før ikrafttredelse av endringer. Det er kanskje særlig grunn til å påpeke dette dersom aktuelle bestemmelser forskriftsfestes i annet lovverk enn grenselovgivningen.

Med hilsen

Ellen Katrine Hætta

Politimester

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Saksbehandler:

Lise Flø

Prosjektleder

¹ <https://www.regjeringen.no/contentassets/321497675f754b67ba2c74a739424c0c/horingsnotat-endringer-i-grenseforskriften-og-politiregisterforskriften.pdf>



HØRINGSSVAR

NORWEGIAN POLICE UNIVERSITY COLLEGE

Til: Justis- og beredskapsdepartementet
Saksbehandler: Emil Lorch-Falch, Ann Kristin Markussen, Lars Andreas Lindstøl
Godkjent av: Skriv inn godkjent av.
Kopi til: Politidirektoratet
Saksnr./Public 360: 24/02261-3
Dato: 19.12.2024

HØRING - GJENNOMFØRING AV FORORDNING (EU) 2024/1717 OM ENDRINGER I GRENSEFORORDNINGEN

Politihøgskolen viser til Justis- og Beredskapsdepartementet brev av 06.11.2024 hvor det bes om innspill til de foreslåtte endringene i grenseloven, utlendingsloven, grenseforskriften og utlendingsforskriften for gjennomføring av forordning (EU) 2024/1717 om endringer i grenseforordningen (EU) 2016/399.

Politihøgskolens høringsinnspill er inndelt i hhv. overordnede innspill (pkt. 1), innspill til konkrete lovforslag (pkt. 2) og økt kompetansebehov (pkt. 3).

1. Overordnede innspill

1.1. Særlig om skillet mellom grensekontroll og utøvelse av alminnelig politimyndighet i nasjonal rett

Høringsnotatet omhandler både situasjoner hvor det er tale om "kontroller innenfor territoriet" (herunder det som omtales som "forsterket" eller «grensenær» kontroll), som reguleres av utlendingsloven § 21), og "gjeninnføring av indre grensekontroll" etter grenseloven § 14 annet ledd.

Endringen i grenseforordningen artikkel 23 tydeliggjør at fravær av indre grensekontroll ikke påvirker myndighetsutøvelsen til politiet og andre offentlige myndigheter på territoriet. Samtidig presiseres, og til dels skjerpes, vilkårene for midlertidig gjeninnføring eller forlengelse av grensekontroll på de indre grensene. Om trusselen kan avbøtes med alternative tiltak vil stå enda mer sentralt i vurderingen. Rettspraksis ved Den europeiske unions domstol konstaterer at jo mer omfattende indikasjoner det er på at kontroller som utføres av medlemsstatene i deres grenseområder har en virkning som tilsvarer grensekontroll, (mht. formålet med slike kontroller, deres territoriale virkeområde og mulige forskjeller i forhold til kontroller som utføres på resten av den berørte medlemsstatens territorium), desto større er

behovet for strenge og detaljerte regler og begrensninger som fastsetter vilkårene for medlemsstatenes utøvelse av politimyndighet i et grenseområde¹.

Ved gjeninnføring av indre grensekontroll, fastsetter artikkel 32 i grenseforordningen at de relevante bestemmelsene i forordningens avdeling II gjelder, men med nødvendige tilpasninger. Midlertidig indre grensekontroll skal ikke gjøres mer omfattende enn det som er strengt nødvendig, de faktiske kontrolltiltakene skal tilpasses situasjonen, være egnede virkemiddel mot den aktuelle trusselen, og ikke utgjøre et større inngrep i den frie bevegelsen over grensen enn det som er strengt nødvendig².

Politihøgskolen mener at dette nødvendiggjør en klargjøring av hvilket nasjonale hjemmelsgrunnlag politiet skal anvende, og hvordan hjemlene skal praktiseres for å utføre personkontroll ved henholdsvis gjeninnført grensekontroll og ved utøvelse av alminnelig politimyndighet. Det vises i denne sammenheng til at rundskrivet om territorialkontroll skriver seg fra 2001³, med enkelte justeringer i 2010 som følge av (den gang) ny utlendingslov. Her heter det: "Dersom kontroll finner sted i grenseområdene, kan enhver som passerer gjennom området og som antas å være utenlandsk statsborger, stanses for kontroll av identitet og grunnlag for innreise/opphold i riket, dersom informasjonen politiet har mottatt gjør kontroll nødvendig for å forebygge, eller avdekke ulovlig innreise [...] Når politiet utfører utlendingskontroll på territoriet, spontant eller planlagt, kan det benyttes mistankeprofiler som er bygget på innhentet kvalitetssikret informasjon." Det fremstår som uklart hva som i realiteten blir den praktiske forskjellen dersom en gjeninnføring av midlertidig innreisekontroll basert på informasjonsanalyser, delvis gjennomføres (ikke innreisekontroll på alle som passerer) vs. grensenære kontroller hvor det utøves kontroll av utvalgte reisende basert på de samme informasjonsanalysene⁴. Forskjellene er per i dag ikke helt enkelt å skjelne.

For politiet som skal anvende regelverket, vil det likevel være av stor praktisk betydning hvilket regelverk som gjelder når. Dersom kontrollen som utøves er en "grensenær kontroll" etter utlendingsloven § 21, har politiet (om det foreligger tid, sted og situasjon) *bare* adgang til å kontrollere de som antas å være "utenlandsk statsborger". Ved midlertidig gjeninnføring av grensekontroll, så er det derimot "enhver" som i utgangspunktet er underlagt kontroll, jf. Grenseloven § 14 annet ledd jf. § 13 annet ledd. Eksempelvis vil det ved en pandemisituasjon være avgjørende for politiet at grenselovens kontrollhjemmel anvendes, mens det ved unntakstilstander relatert til ulovlig migrasjon ikke er like gitt om utlendingsloven eller grenseloven adresserer den nasjonale utfordringen mest treffende ved de indre grensene.

1.2. Gjeninnføring av indre grensekontroll (beredskap)

Ettersom både forsterket kontroll på indre grense og gjeninnføring av indre grensekontroll knytter seg tett til beredskap både i politiet og hos samvirkeaktørene bør det i lys av nytt regelverk, tidligere erfaringer fra både pandemi og flere års "gjeninnført" indre kontroll, vurderes en helhetlig gjennomgang av beredskapsfeltet relatert til indre- og ytre grense.

¹ (EU) 2024/1717, fortalens avsnitt 25

² RPOD-2024-9

³ RPOD-2010-11

⁴ Se RPOD-2010-11, hvor det heter: "Dersom kontroll finner sted i grenseområdene, kan enhver som passerer gjennom området og som antas å være utenlandsk statsborger, stanses for kontroll av identitet og grunnlag for innreise/opphold i riket, dersom informasjonen politiet har mottatt gjør kontroll nødvendig for å forebygge, eller avdekke ulovlig innreise [...] Når politiet utfører utlendingskontroll på territoriet, spontant eller planlagt, kan det benyttes mistankeprofiler som er bygget på innhentet kvalitetssikret informasjon, og/eller tidligere saker/erfaringer."

Gjeninnføring av indre grensekontroll eller forsterket kontroll på territoriet kan være et viktig tiltak for å avgrense negative virkninger av en sikkerhetssituasjon i utvikling. Behovet for indre grensekontroll kan oppstå plutselig og være kortvarig, men situasjonen kan også kreve at kontrollen opprettholdes over tid. For å gjeninnføre kontroll på den 1630 km lange grensen mellom Norge og Sverige og de ca. 736 km mellom Norge og Finland stilles det store krav til ressurser, styring og samarbeid. Det er anslått at det finnes opp mot 100 overganger på landegrense. I tillegg kommer trafikken på luft- og sjøgrense hvor politidistriktene er oppført med til sammen 84 grenseovergangssteder og over 290 anløpssteder på luft og sjø.

Selv om det er noe usikkerhet knyttet til de langsiktige prognosene i trafikken på sjø- og luftgrense peker både Kystverket og Avinor på en omfattende trafikkøkning fremover mot 2050. Dagens trafikkbilde utfordrer allerede kontrollaktørenes kapasitet, og i en situasjon med forsterket kontroll på territoriet eller gjeninnføring av indre grensekontroll kreves en betydelig kapasitetsøkning. Bare i perioden 16. mars til 15. juni 2020 bistod Heimevernet politiet med mer enn 13 000 dagsverk for å ivareta det grunnleggende kontrollbehovet under pandemien.

Som påpekt i meld. St. 29 (2019-2020) *Politimeldingen*, er det særlig tre områder som belyses som utfordrende når det gjelder politiet og samvirkeaktørenes håndtering av grensekontroll:

1. Ressursbruk og kapasitet
2. Krevende styring
3. Samarbeidsbehov

I tillegg er det nødvendig at personellet som skal utføre kontroll har rett kompetanse både på kort sikt, i innføringsfasen, men også særlig over tid dersom situasjonen og behovet for indre kontroll vedvarer.

For å unngå at politiets håndtering av langvarige kriser skal gå på bekostning av andre viktige samfunnsoppgaver kreves et godt planleggingsgrunnlag. Dette er også trukket frem i totalberedskapskommisjonens rapport⁵ hvor grensekontroll nevnes som et tiltak som vil være svært aktuelt i mange forskjellige typer kriser. Politidirektoratet har også gitt innspill til totalberedskapskommisjonen om disse forholdene, hvor det ble vist til at ressurser som ble omprioritert til grenseoppdraget "(...) gikk på bekostning av politiets arbeid med sårbare grupper, og at håndteringen reduserte kapasiteten til å prioritere forebyggende arbeid og kriminalitetsbekjempelse." ⁶

Svensk og norsk politi har også under etableringen av Magnormoen politistasjon på svenskegrensen i Innlandet politidistrikt gjort seg betydelige erfaringer innenfor mange av de sentrale fagområdene i politiet, herunder etterforskning, etterretning, operativt og utlending. Siden Magnormoen og grensen mot Sverige ikke er en Schengen yttergrense og grenseforordningens virkning primært har rettet seg mot yttergrense, har ikke denne delen av regelverket hittil hatt stor oppmerksomhet i arbeidet. Finsk grensevakt og svensk politi har også et nært samarbeid med norsk politi i nordområdene. På disse områdene bør det jobbes systematisk med erfaringsdeling fra samarbeidet til alle landets politidistrikter for å håndtere de praktiske utfordringene som følger av de detaljerte endringene i grenseforordningen som omfattes av denne høringen.

⁵ NOU 2023:17, s 363

⁶ NOU 2023:17 s. 364

Til tross for at flere evalueringer og nasjonale utvalg peker på grensekontroll som et av flere sentrale tiltak i en beredskapssituasjon, mangler det etter vårt syn konkrete tiltak for å adressere utfordringene som kan begrense eller ytterste konsekvens hindre iverksettelse av indre grensekontroll. Samarbeidet med EU's grensekontrollbyrå Frontex (Det Europeiske grense- og kystvaktbyrå) har bare i begrenset grad blitt vurdert i et grensefaglig beredskapsperspektiv. Selv om byråets mandat primært retter seg mot ytre Schengengrense, er det etter vårt syn nødvendig at samarbeidet med Frontex inngår i en helhetlig vurdering av grenseberedskapen. Politihøgskolens syn er derfor at det er behov for å konkretisere tydelige tverrsektorielle anbefalinger og tiltak som følge av høringen og totalberedskapskommisjonens arbeid.

1.3. Krever implementeringen en gjennomgang av beredskapsplanverk, kompetansekrav og organiseringen av etterretningsoppgaver?

Politihøgskolen merker seg behovet for notifikasjon av grensekryssende regioner med frist 6. mnd. etter rettsaktens ikrafttredelse i tråd med ny artikkel 42b. Slik vi forstår det kan denne bestemmelsen også gjelde indre sjøgrense og lufthavner med trafikk mellom for eksempel de nordiske landene. De nye reglene gir grenseregionene en sentral betydning før og under forlengelse av indre grensekontroll. Blant annet bør det iverksettes kompenserende tiltak før det gjeninnføres indre grensekontroll. Slik vi ser det kan dette representere økonomiske konsekvenser for enkelte politidistrikt gjennom blant annet endrede kompetansekrav.

Samtidig som reglene om gjeninnføring av indre grensekontroll er tydeliggjort i forordningen gjenstår det som nevnt etter vårt syn fortsatt behov for ytterligere presiseringer gjennom nasjonalt regelverk og beredskapsplanverk. Regelverket og planverket må tydelig definere de ulike kontrollformene og virkemidlene. Dersom disse kontrollformene og tiltakene gis en tydelig nivåinndeling etter hvor samfunnsinngripende og ressurskrevende de er, vil dette også bidra til å klargjøre forskjellen på gjeninnføring av indre grensekontroll og de kontrollformene som ligger utenfor grenseforordningens formål, som forsterket kontroll i grenseregionene/grensene områder på indre Schengengrense og kontroll på territoriet for øvrig.

Det bør videre vurderes om regelendringene knyttet til gjeninnføring og forlengelse av indre grensekontroll stiller nye krav til politidistriktenes organisering av etterretningsoppgaver relatert til indre og ytre grense. Regelendringene tydeliggjør etter vårt syn behovet for analysing av risiko og produksjon av risikovurderinger som beslutningsgrunnlag ved gjeninnføring eller forlengelse av indre grensekontroll. Etter det PHS kjenner til er disse oppgavene ulikt organisert og ressursatt i politidistriktene, noe som kan lede til utfordringer i en beredskapssituasjon dersom fagområdet, arbeidsoppgavene og prosedyrene er ukjent for etterretningsmiljøene.

1.4. Økt bilateralt samarbeid og bruk av teknologiske virkemidler

Ettersom de teknologiske virkemidlene ved forsterket eller gjeninnført indre grensekontroll også adresserer ressursutfordringer er vi av den oppfatningen at dette tydeligere bør adresseres i regelverket. Da Tolletaten allerede har grensekontrollansvar for vareførsel og utbredt fysisk og teknologisk overvåking og kontroll på riksgrensen bør det sikres samhandlingsavtaler og databehandlingsavtaler mellom Tolletaten og Politiet som er i samsvar med grenseforordningens bestemmelser når det gjelder forsterket kontroll på territoriet og

gjeninnføring av indre grensekontroll. Vi kan ikke se at dette perspektivet er adressert i kapittel 4.4 om "behandling av personopplysninger i forbindelse med grenseovervåking".

1.5. Innreisetiltak ved storskala folkehelsekrise

Politihøgskolen sier seg enig i departementets vurderinger knyttet til *tidselementet* når det gjelder gjennomføring av fremtidige gjennomføringsrettsakter knyttet til storskala folkehelsekriser. Endringstakten i regelverket under koronapandemien viste seg å være en utfordring i seg selv. Det er et behov for å rette oppmerksomhet mot hvilken kompetanse som må være tilgjengelig i politiet og hos samvirkeaktørene dersom en tilsvarende situasjon vil oppstå. På den annen side er det etter det vi kjenner til fortsatt ikke konkretisert hvilke beredskapsforberedelser politiet og samvirkeaktørene må foreta seg, og heller ikke hvordan ressursspørsmålet skal adresseres dersom en eller flere samtidige situasjoner trekker ut i tid.

2. Enkelte innspill til forslaget om gjennomføring i norsk rett

2.1. Innarbeidelse av forordningen i norsk rett

Vi mener det er positivt at departementet gir tydelige redegjørelser for valg av innarbeiding i norsk rett. Likevel velger vi å stille spørsmål om innarbeidelsen sikrer tilstrekkelig tilgjengelighet til regelverket for rettsanvendere og for publikum. Forordningen regulerer for det første myndighetsinngrep overfor enkeltpersoner, især tredjelandsborgere (overføringsprosedyren). For det andre regulerer den hasteprosedyrer, og vil dermed representere et regelverk som unntaksvis kommer til anvendelse, samtidig som det bør være tilgjengelig når akutsituasjonen inntreffer. For det tredje tar forordningen opp i seg andre forordninger som Norge ikke er bundet av. Definisjonen av "instrumentalisering av migranter" slik dette er beskrevet i kapittel 4.1 i høringsnotatet, er i så måte illustrerende. Det gis her ingen videre føringer for den nasjonale definisjonen ut over å konstatere at vi ikke er forpliktet til forordningen som definerer begrepet. Rettsklarhet her er avgjørende når unntakssituasjonen først oppstår. Inkorporasjon sikrer riktignok ensartethet, men skaper samtidig betydelige utfordringer for rettsanvendere og publikum når det gjelder tilgjengelighet og oversikt i regelverket.

Politihøgskolen stiller seg på den annen side positive til tydeliggjøringen som er foreslått for definisjonene i grenseforordningens artikkel 2. Det er en betydelig forbedring at definisjonen av "grenseovervåking" utvides til å omfatte en formålsbeskrivelse slik dette er foreslått.

2.2. Forslaget til endringer i utlendingsloven om overføringsprosedyren

2.2.1. Om bestemmelsens nedslagsfelt

Politihøgskolen merker seg at det med forordningen foreslås innført et nytt hjemmelsgrunnlag for bortvisning av tredjelandsborgere i utlendingsloven § 17, første ledd bokstav o. Vi stiller imidlertid spørsmål om hvilke situasjoner bortvisningsgrunnen i praksis tiltenkes for Norge sin del.

For det første kommer bortvisningsgrunnlaget kun til anvendelse i tilfeller hvor det foreligger et bilateralt samarbeid hvor det er samtykket i å bruke en slik prosedyre. For det andre i situasjoner hvor pågripelsen skjer under kontroller som involverer begge lands myndigheter,

hvor felles politipatruljer trekkes frem som et særlig eksempel 3. Allerede dette gjør nedslagsfeltet for bortvisningsgrunnlaget meget snevert.

Samtidig kommer det frem av fortalens avsnitt 27 at overføringsprosedyren heller ikke får anvendelse på tredjelandsborgere som er innehavere av EU-oppholdstillatelser for langvarig opphold og deres familiemedlemmer, er familiemedlemmer av unionsborgere, innehavere av et gyldig langvarig eller kortvarig visum, visumfrie tredjelandsborgere i den grad de ikke har overskredet denne perioden på 90 dager eller tredjelandsborgere som søker om internasjonal beskyttelse i henhold til "artikkel 3 nr. 13 i [...] (EU) 2024/1347" eller omfattes av beskyttelse som definert i "artikkel 3 nr. 4 i [...] (EU) 2024/1347".

I tillegg kommer de bortvisningsgrunner som allerede eksisterer i utlendingsloven § 17, som synes å falle utenfor overføringsprosedyrens virkefelt all den tid departementet vurderer det nødvendig med et nytt hjemmelsgrunnlag for bortvisning.

Det fremstår således som uklart hvilke typetilfeller en står igjen med og som omfattes av en eventuelt ny bortvisningsbestemmelse. Hvorfor, og når en tredjelandsborger som har overskredet den visumfrie perioden på 90 dager skal overføres eksempelvis Sverige, snarere enn bortvises og uttransporteres ut av Schengenområdet fra Norge til sitt tredjeland i medhold av utlendingsloven § 17, bokstav d), stiller vi også spørsmål ved.

Politihøgskolen mener derfor at en nærmere redegjørelse av når artikkel 23a er tiltenkt anvendt, tydeligere bør fremkomme i det videre arbeidet med implementeringen. Herunder om overføringsprosedyren er tiltenkt å være et selvstendig bortvisningsgrunnlag i utlendingsloven § 17, eller om det i realiteten er en prosessledende avgjørelse som kun omhandler *iverksetting* av bortvisningsvedtak og som dermed bør reguleres i utlendingsloven § 90.

Hva angår vedtakskompetanse, så foreslås det at denne i slike saker skal ligge hos jurist i politiet, jf. utlendingsloven § 18 første ledd første setning jf. utlendingsloven § 75 fjerde ledd. Dette gitt de korte tidsfristene og i situasjoner hvor det er klare indikasjoner på at tredjelandsborgeren har ankommet direkte fra den mottakende Schengenstaten. Politihøgskolen savner en redegjørelse for hvorfor denne kompetansen ikke er vurdert lagt til polititjenestemann, slik regelen er ved bortvisning i hastesaker etter utlendingsloven § 17 første ledd bokstav a-c. Det vises til at det i sakene etter forordningen ikke skal forhåndsvarsles, standardskjema skal benyttes og utsatt iverksettelse skal ikke gis ifb. vedtak. Samtidig er det, etter det vi kjenner til, kun Oslo politidistrikt som har *dedikerte* jurister som tar slike vedtakssaker, og de er heller ikke tilgjengelig hele døgnet.

Politihøgskolen vil for øvrig påpeke at utlendingsloven § 17 allerede regulerer en rekke ulike bortvisningsgrunnlag. I hovedsak dekker bortvisningshjemlene i § 17 grenseforordningens artikkel 6. I tillegg inneholder § 17 enkelte nasjonale bestemmelser. Grenseforordningens krav om å bortvise tredjelandsborgere i tilfellene nevnt i artikkel 6, kommer i dag imidlertid ikke tydelig frem av det norske lovverket. Dette er særlig uheldig når beslutningsmyndigheten er lagt til politiadvokater som i praksis kun leilighetsvis fatter vedtak som del av deres arbeidshverdag. Vi er av den oppfatning at utlendingsloven § 17 med fordel kan gjøres mer oversiktlig som bedre forankrer våre internasjonale forpliktelser, blant annet ved at de innledende bortvisningsgrunnlagene i § 17 er i mer overenstemmelse med grenseforordningens krav til medlemslandene. Dette kan etter vårt syn redusere fare for saksbehandlingsfeil i bortvisningssaker, og medføre at vi i større grad oppnår korrekt praktisering av regelverket på vegne av alle Schengen-landene.

2.2.2. Tvangshjemler i anledning overføringsprosedyren

Departementet ber om høringsinstansenes syn på om det bør tilføyes en egen pågripelseshjemmel i forbindelse med overføringsprosedyren, eller om utlendingsloven § 106, bokstav b og i er tilstrekkelig.

Politihøgskolen vil innledningsvis bemerke at pågrepelse synes å være et forutgående vilkår for at overføringsprosedyren skal aktualiseres, jf. Artikkel 23a (1) bokstav a. Her heter det at overføring av en tredjelandsborger kan skje dersom han "pågripes under kontroller som involverer vedkommende myndigheter i begge medlemsstatene". Dette innebærer at det er i hvilken utstrekning politiet har anledning til å pågripe i kontrolløyemed som har betydning for når det er aktuelt med overføringsprosedyre. Kontrolladgangen alene aktualiserer ikke overføringsprosedyren. Pågripelseshjemmelen må dermed, slik Politihøgskolen forstår forordningen, være av en slik karakter at det ikke er igangsettelse av overføringsprosedyren som gir grunnlag for pågrepelse, men at det som måtte avdekkes i kontrollen av tredjelandsborgeren er det avgjørende for at pågripelseshjemmelen kommer til anvendelse. I så måte vil en hjemmel tilsvarende § 106 første ledd bokstav h være lite hensiktsmessig i disse tilfellene.

Videre vil en pågrepelse etter utlendingsloven § 106 første ledd bokstav b, forutsette at det foreligger en bort- eller utvisningsgrunn i det pågripelsen finner sted, jf. Utlendingsloven § 99 annet ledd. Bortvisningsgrunnlaget i § 17 første ledd bokstav o, forutsetter på sin side at pågrepelse allerede har funnet sted.

Dernest, hva gjelder utlendingsloven § 106 første ledd bokstav i), vil dette grunnlaget etter vårt syn heller ikke kunne tjene som pågripelseshjemmel, i motsetning til hva som antas i høringsnotatet. Bestemmelsen begrenser seg til pågrepelse i forbindelse med at en blir nektet "innreise". Pågripelseshjemmelen er et resultat av våre schengen-forpliktelser, hvor tredjelandsborgere som ikke skal tillates å reise inn i Schengen-området etter reglene i grenseforordningen artikkel 6, heller ikke skal gis anledning til å fysisk oppholde seg i Norge uavhengig av om det foreligger unndragelsesfare eller ikke, jf. Grenseforordningen artikkel 14 nr. 1 og 4. Bestemmelsen regulerer derfor pågrepelse i forbindelse med innreisekontroll etter grenseloven.

Departementet vurderte i sin tid om hjemmelen også skulle kunne brukes ved alminnelig utlendingskontroll, hvor de velbegrunnet falt ned på at den kun skulle gjelde i innreisetilfellene⁷. Forordningens artikkel 23a forstår vi slik at den er hovedsakelig tiltenkt som et kompenserende tiltak for å avhjelpe medlemslandene mot å komme dit at indre grensekontroll må gjeninnføres.

Endelig bør det tas stilling til om *tilbakeholdelse* i medhold av utlendingsloven § 21a kan oppfylle kravet til pågrepelse/"apprehend" etter forordningen.

Oppsummert mener Politihøgskolen, at dersom overføringsprosedyren skal være et selvstendig bortvisningsgrunnlag, så må det en ny pågripelseshjemmel til.

⁷ Prop. 117 L (2017-2018) kapittel 8.3.3

2.2.3. Saksbehandlingsrutiner i anledning overføringsprosedyren

Hva gjelder retten til fritt rettsråd uten behovsprøving i saker om bortvisning ble dette i sin tid begrunnet følgende fra lovgiver sin side:

“Slike saker er preget av rask saksbehandling og rask iverksetting, samtidig som sakene, som påpekt av POD, som regel gjelder utlendinger med svært begrensede eller ingen kunnskaper om norsk språk og lovverk”⁸

Denne begrunnelsen gjør seg til dels gjeldende for overføringsprosedyren også. Politihøgskolen vil likevel bemerke at konsekvensen av en overføring vil for tredjelandsborgeren mer være å bli forhindret i en videre ferd inn i Norge når vedkommende ikke har oppholdsgrunnlag her, ikke å pålegges av politiet å reise tilbake til sitt opprinnelsesland. All den tid det foreslås at forhåndsvarsel utgår og utsatt iverksettelse ikke skal gis, samtidig som overføringen umiddelbart skjer mellom naboland i grenseområdet, vil advokatens bistand for alle praktiske formål begrense seg til å klage på et vedtak etter at det er effektivt og dermed på et tidspunkt den ikke lenger har en rettslig konsekvens ved seg.

Når advokatbistanden i praksis begrenses til dette, er det betimelig å drøfte nærmere hvorvidt fritt rettsråd uten behovsprøving skal gis for disse enkeltvedtakene. I tillegg har spørsmålet naturligvis en side til effektiv saksgang, som forordningen legger opp til: Er advokatbistanden noe politiet skal måtte oppnevne omgående, eller er det tilstrekkelig å gi utlendingen opplysninger om retten til fritt rettsråd, sett hen til advokatbistandens begrensede virkefelt i disse typetilfellene?

3. Forordningens synliggjøring av økt kompetansebehov

Politihøgskolens syn er at endringene i grenseforordningen styrker behovet for kvalitet i oppgaveutførelsen. Å avdekke personer uten lovlig opphold i riket krever spesifikk kompetanse innen flere områder. Feltet preges også av en EU-drevet teknologitung utvikling, som krever ytterligere endringer i kompetansen til de som gjennomfører kontroller som kan avdekke personer med ulovlig opphold. Både personellet som arbeider operativt på grensene i dag og de som skal ivareta oppgaven med styrket kontroll i grenseregionene (kontroll på territoriet), som kompensasjon for gjeninnføring av indre grensekontroll, berøres av denne utviklingen.

Vi mener endringene og tydeliggjøringene knyttet til indre grense og kontrollene på territoriet også medfører en betydelig presisering av kompetansebehovet til personellet som allerede jobber i nærheten av indre grense, både på sjø, luft eller land, eller som kan bli nødt til å utføre slike oppgaver i en beredskapssituasjon. Blant annet vises det til at overføring av personer uten lovlig opphold kan besluttes på bakgrunn av en vurdering av “uttalelser fra tredjelandsborgeren, identitetsdokumenter, reisedokumenter eller andre dokumenter funnet på vedkommende, eller resultatene av søk i relevante nasjonale og felleseuropeiske informasjonssystemer”ⁱ. Denne kompetansen er i dag i stor grad forbeholdt et mer begrenset antall spesialister i politiet.

⁸ Ot.prp.nr. 75 (2006-2007), kapittel 17.6.6

Med lovendringene som nå foreslås, bør det etter vårt avledes en nasjonal presisering av de kompetansekravene som skal følge politidistriktenes oppgaver både i en normalsituasjon og i situasjoner som krever forsterket eller gjeninnført kontroll på indre grense.

Med hilsen

Nina Skarpenes

ass. rektor

Annette Kathrine Sund

spesialrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Kilder:

- Nå er det alvor: Rustet for en usikker fremtid [NOU 2023: 17](#)
- NASJONAL TRANSPORTPLAN 2018-2027 PERSPEKTIVANALYSE MOT 2050 [perspektivanalyse-2050.pdf](#)
- [Prognoser for skipstrafikk mot 2050 | Kystverket - tar ansvar for sjøveien](#)
- [Grenseoverganger - Politiet.no](#)
- Evaluering av pandemihåndteringen- Rapport fra Koronautvalget [NOU 2023: 16](#)
- Politiets håndtering av Covid-19– underveisevaluering per desember 2021
<https://www.politiet.no/globalassets/dokumenter-strategier-og-horinger/pod/rapporter/2021-12-15-evaluering-pandemi-per-desember-2021-v1.0.pdf>

ⁱ Artikkel 23, punkt 1, bokstav b



Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 OSLO

Deres referanse:
24/257849-2

Vår referanse:
24/286888 - 2

Sted, dato:
Tønsberg, 19.12.2024

Høring - forslag til gjennomføring av forordning - EU 2024/1717 - grenseforordningen refleksjoner og innspill

Viser til høringsbrev av 6.november 2024 med svarfrist 20.desember 2024. Sør-Øst ønsker å komme med innspill til følgende punkter:

3.1: Definisjoner, kryssing av ytre grenser og grenseovervåking

Vi er positive til en Schengen-definisjon på hva "essensielle" og "ikke-essensielle reiser" er, og at listen er delt i del A og B. Vi mener det ikke bør være rom for utvidende tolkning av en slik liste, da dette kan føre til et høyt volum klagesaker ved en krisesituasjon der denne ordningen blir innført.

4.5: Forslag til endringer i utlendingsloven om overføringsprosedyren

Punkt 4.5.1 Bortvisning:

Vi i Sør-Øst stiller oss positive til at det tilføyes en ny bokstav o slik som foreslått i høringsnotatet.

4.5.2 Vedtakskompetanse

Vi er enige i at vedtakskompetansen bør legges til politiet (politimesteren eller den politimesteren gir fullmakt i samsvar med kompetanseregelen i utlendingsloven § 18 første ledd første setning, jf. også § 75 fjerde ledd) i disse tilfelle.

4.5.3 Sakbehandlingsregler og tvangshjemler:

Vi støtter forslag om tilføyelse i utlendingsforskriften § 5-4 nytt tredje ledd. Veldig å kunne gjøre unntak for forhåndsvarsling i disse tilfellene.

Avsnitt 5:

Det vil være hensiktsmessig med en særregulering av kravene til forhåndsvarsling i disse tilfellene. Unntak fra forhåndsvarsling og at klage i disse sakene ikke skal kunne gi utsatt iverksettelse, bør fremgå i utlendingsforskriften, da kun en henvisning til grenseforordningen ofte i praksis fører til misforståelser i en hektisk politihverdag der fåtallet (inkludert jurister) er godt kjent med innholdet i forordningene og slår opp i disse.

Vi ønsker en presisering av om retten til fritt rettsråd gjelder *før* retur, eller om det er tilstrekkelig at retten til fritt rettsråd gis etter retur har skjedd. Om vedkommende har krav på fritt rettsråd før retur/effektivering vil dette vanskeliggjøre, og i mange tilfeller hindre, en retur innen 24 timer. Vi vurderer at dersom retur skal kunne skje uavhengig av om vedkommende ønsker/har fått fritt rettsråd eller ikke, bør dette inn i lovteksten.

Vedrørende anmerkning av utlendingens pass bør utformingen av denne også spesifiseres. Bortvisninger ved yttergrensen merkes med en Schengen standard (merkes med streker og en bortvisningskode), mens ved bortvisninger på de indre grensene har vi kun et stempel med tekst fra UDI (utformet etter retningslinje fra UDI 2010-006) på nynorsk. Her bør det settes en standard på engelsk som kontrollører i alle medlemsland kan lese.

Siste avsnitt:

Det bør tilføyes en ny bokstav i § 106 første ledd, for å klargjøre at utlendingen kan pågripes (og eventuelt interneres) i disse tilfellene. Slik vi ser det vil § 106 b første ledd vil ikke være dekkende pga. at man ofte ikke vil ha konkrete holdepunkter som taler for en unndragelsesfare. Bokstav i vil nok i de fleste tilfeller være dekkende, men vi mener det likevel med fordel kan presiseres i lovteksten.

Med hilsen

Torill Sorte

Politiinspektør

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.