



POLITIET

POLITIDIREKTORATET

Det kongelige utenriksdepartement
Postboks 8114 Dep
0032 OSLO

UTENRIKSDEPARTEMENTET	
1102456-45	
16 MAI 2012	
Arkivkode	540.03

Deres referanse
11/02456-9

Vår referanse
2012/00384-5 008

Dato
10.05.2012

Høringsvar – NOU 2012:2 Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU

Vi viser til Utenriksdepartementets høringsbrev av 30.01.2012, hvor NOU 2012:2 Utenfor og Innenfor ble sendt på høring. Vi beklager at høringsfristen er oversittet.

Politidirektoratet har forelagt høringen for samtlige politidistrikt og særorgan. Vi har innen fristen mottatt svar fra Politiets utlendingsenhet, som følger vedlagt.

Et sentralt formål med utvalgets arbeid har vært å gi en samlet framstilling av og et best mulig kunnskapsgrunnlag om Norges avtaler med EU og deres betydning for det norske samfunnet. Utredningens ambisjon er å gi grunnlag for en kunnskapsbasert og realitetsorientert europadebatt.

Vi har merket oss at formålet med høringsrunden er å bidra til at utvalgets arbeid gjøres kjent og at det gis anledning til å komme med vurderinger og synspunkter. Politidirektoratet har i hovedsak sett på utredningens kapittel 1–5, 8, 22, og deler av kapittel 23 og 28, med særlig fokus på justispolitikken.

Generelt

NOU 2012:2 er en omfattende utredning som gir interessante beskrivelser og analyser av politisk og historisk utvikling, samfunnsdebatt, forvaltningens rolle, avtalenes innhold og konsekvenser og utviklingen videre.

Vi har merket oss at utvalget løfter frem muligheten for å vurdere en mer helhetlig rammeavtale med EU innenfor justispolitikken (28.3.3 og 22.6) og anbefaler norske myndigheter å sondere muligheten for dette. Utvalget (28.3.3) viser til at justisområdet fremstår som særlig fragmentert og uoversiktlig, og samtidig det området hvor dynamikken er størst. Det vises også til at Norge gjennom Schengen og andre avtaler er tilknyttet store deler av EU-reglene om grensekontroll, innvandring og politisamarbeid. Det avgjørende kriteriet for deltakelse etter Schengenavtalen er hvorvidt det aktuelle regelverket anses ”Schengenrelevant”.

Politidirektoratet

Post: Postboks 8051 Dep., 0031 Oslo
Besøk: Hammersborggata 12
Tlf: 23 36 41 00 Faks: 23 36 42 96
E-post: politidirektoratet@politiet.no

Org. nr.: 982 531 950 mva
Bankgiro: 7694.05.02388

Politidirektoratet vil bemerke at på politisamarbeidsområdet gjør ”Schengenrelevans” som kriterium for deltakelse seg sterkt gjeldende hva angår deltakelse i Rådsstrukturen. På overordnet nivå er vi i tvil om det er riktig å si at Norge er med i *store deler* av EUs politisamarbeid. Som eksempel har vi en samarbeidsavtale med Europol som gir tilnærmet full deltakelse i Europol, men ikke adgang til deltakelse når Europol-saker behandles i Rådet. Det samme gjelder for store deler av EUs politisamarbeid, som forstås som en del av EUs indre sikkerhet – og ikke som kompenserende tiltak i Schengensammenheng og dermed ”Schengenrelevant”, som gir Norge rett til å delta.

På direktoratsnivå medfører dette at det er utfordrende å få god oversikt over EUs samlede politikk- og regelverksutvikling særlig når det gjelder politisamarbeid. Når det gjelder grensekontroll er situasjonen betydelig mer oversiktlig fordi man deltar på alle nivåer, i Frontex-sammenheng og i Rådsstrukturen.

CEPOL

EUs politiakademi (CEPOL) som bl.a. omtales på s. 73 har etter Politidirektoratets vurdering et bredere mandat enn det som beskrives. CEPOL utvikler kurs- og utdanningstilbud på et meget bredt felt. Et viktig siktemål er å utvikle en felles europeisk politiidentitet. CEPOL er også et eksempel på at Norge har en samarbeidsavtale på institusjons- eller byrånivå, men ingen deltakelse på institusjonelt nivå eller når CEPOL-saker behandles i Rådsstrukturen.

Både samarbeidet med Europol og med CEPOL er eksempler på at samarbeidet når det gjelder politiets ansvarsområde er utviklet ut fra felles (operativ) interesse, slik utvalget påpeker. Når det gjelder samarbeidsavtalen med Europol ble den faktisk ikke initiert fra norsk side, men fra Europols, og forhandlingene var heller ikke kompliserte før man kom inn på institusjonelle spørsmål som eventuell deltakelse i Europols styre og i Rådsstrukturen. Ansvar for å inngå samarbeidsavtaler var delegert til Europols direktør, og Europol ønsket å forhandle en samarbeidsavtale med Norge som ledd i å utvikle en modellavtale for senere samarbeidsavtaler med tredjeland. Samarbeidsavtalene med Norge og Island var de første Europol inngikk.

Grensekontroll

Til punkt 22.3.2 vil Politidirektoratet bemerke at Schengen-samarbeidet først og fremst dreier seg om å bygge ned personkontrollen på de indre grenser. Innenfor EU omfatter dette også tollkontroll på indre grense, men Schengenregelverket når det gjelder tollkontroll er erstattet av EUs regelverk som ikke gjelder for Norge. Norge kan følgelig opprettholde tollkontroll for eksempel på Svinesund. Gjeninnføring av indre grensekontroll (inn- og utreisekontroll på indre Schengengrense) og et varsel om det, vil kunne omfatte bestemte grensestrekninger/grenseovergangssteder eller være en generell adgang for politiet (i Norges tilfelle) til å gjennomføre kontrolltiltak på indre landegrense, i havner eller lufthavner, som ellers ikke er tillatt i henhold til Schengenregelverket.

Schengenevalueringene er som utvalget påpeker, den viktigste mekanismen for å kontrollere at medlemslandene praktiserer Schengenregelverket mv. på en tilfredsstillende måte. Norge ble operativt Schengenmedlem i mars 2001 etter en omfattende evaluering (Schengenavtalen trådte i kraft 26. juni 2000). Sammen med de øvrige nordiske land ble vi også evaluert i 2005 og 2011. I Schengenevalueringen i 2011 har Norge fått fullt gjennomslag for den norske modellen for forvaltning av landegrensen mot Russland. Etter 2005 har det vært gjennomført en rekke tiltak for å tydeliggjøre at det er politiet som har

ansvaret for yttergrensekontrollen, med bistand fra Forsvaret. Norge fikk heller ikke kritikk for bruken av vernepliktige tilhørende grensekompaniet ved Garnisonen i Sør-Varanger.

I punkt 22.3.2 stiller utvalget spørsmålet om hvorvidt Schengensamarbeidet kan antas å ha ført til økt kriminalitet – i EU generelt og i Norge spesielt. Som utvalget påpeker, er dette vanskelig å måle. Utvalget viser til at Europol har framhevet at den organiserte kriminaliteten er i endring, og at den generelt er blitt mye mer mobil og fleksibel, og i økende grad opererer på tvers av landegrensene.

Politidirektoratet vil knytte noen kommentarer til utvalgets drøfting. Vi ser ingen grunn til å anta at ikke Europols analyse når det gjelder den organiserte kriminaliteten ikke også gjelder for Norge (s. 701). Mobil vinningskriminalitet er for eksempel en stor utfordring i hele EU- og Schengenområdet. Om dette kan hevdes å være forårsaket av Schengensamarbeidet eller norsk deltakelse i Schengen er et annet spørsmål. Det er en rekke faktorer som påvirker kriminalitetens mobilitet i tillegg til et eventuelt fravær av grensekontroll. Fri bevegelighet for personer og fravær av personkontroll på grensene er heller ikke det samme. Antallet personer som kom til Norge fra de nye EU-landene økte da disse ble medlem i EU i 2004 og ikke da de ble operative medlemmer i Schengen og grensekontrollen ble fjernet. Gjennom Schengensamarbeidet får politiet tilgang til noen viktige verktøy, for eksempel SIS, som er sentrale for samarbeidet med politiet i de øvrige Schengenlandene.

Utvalget konkluderer med at det er mer tvilsomt om samarbeidet har ført til mer kriminalitet i Norge, og viser her til en rapport utgitt av Statistisk sentralbyrå (Skardhamar m.fl., 2011). Utvalget oppsummerer resultatene fra rapporten med at nedbyggingen av den indre grensekontrollen ikke har hatt et så stort kriminalitetsskapende potensial som mange har antatt. Politidirektoratet stiller spørsmålsteget ved i hvilken grad SSBs studie av ”Kriminalitet og straff blant innvandrere og øvrig befolkning” kan nyttes til å belyse de spørsmålene utvalget stiller. Studien sammenligner ulike befolkningsgrupper som bor i Norge. Det er vanskelig å se hvordan grensekontroll eller ikke grensekontroll på indre Schengengrense skulle virke inn på den kriminaliteten disse begår.

Politidirektoratet har ikke data som kan dokumentere at Schengensamarbeidet har ført til mer kriminalitet i Norge. Politiet sitter likevel med erfaringer som tilsier at kriminalitetsbildet har endret seg som følge av Norges samarbeid med EU, tilsvarende Europols beskrivelser for hele EU-området.

Politidirektoratet vil gi følgende bemerkning knyttet til politiets erfaring med hvordan Schengensamarbeidet og Dublin II-forordningen har påvirket et kriminalitetsområde:

Gjennom en styrket innsats i *Oslo politidistrikt* mot åpne rusmiljø i Oslo sentrum, er det en erfaring at kriminelle utlendinger misbruker adgangen til å søke om beskyttelse i Norge, slik at de får legalisert sitt opphold for å kunne begå kriminelle handlinger. Innsatsen, som innebærer et tett samarbeid med Utlendingsdirektoratet (UDI) og Politiets Utlendingsenhet, har vist at enkelte av disse grupperingene opererer fra baser i Europa. Når utlendingen pågripes for en kriminell handling i Norge, har disse søkerne som regel blitt henvist til realitetsbehandling av asylsøknaden i den staten som er ansvarlig etter Dublinforordningen, og politiet har deretter uttransportert vedkommende til dette landet. Ved flere anledninger er det en erfaring at vedkommende returnerer til Norge og blir pågrepet av politiet i forbindelse med ny kriminalitet – som deretter leder til ny Dublinprosedyre og ny

uttransport. Drøyt 10 prosent av de pågrepne i innsatsen mot åpne rusmiljøer er uttransportert mer enn to ganger.

Som følge av disse erfaringene har UDI, etter innspill fra politiet, foreslått å unnta kriminelle asylsøkere fra Dublinprosedyren i tilfeller der direkte retur til hjemlandet enkelt kan gjennomføres. Disse sakene skal hurtigbehandles med sikte på rask retur ved avslag. UDI legger til grunn at det er svært få i denne gruppen som har et beskyttelsesbehov, og at en retur til hjemlandet i slike tilfeller vil ramme langt hardere for den kriminelle. Vedkommende vil måtte krysse Schengen yttergrense for å kunne gjenoppta sin kriminelle virksomhet i Europa og Norge, og det vil muligens ha en preventiv effekt overfor andre som ønsker å drive liknende virksomhet i Norge.

Forpliktelsene etter Dublin II-forordningen er ikke til hinder for at norske myndigheter kan ta slike saker til realitetsbehandling. Som følge av suverenitetsprinsippet, jf. Dublin II-forordningen artikkel 3 nr. 2, har den enkelte medlemsstat anledning til å påta seg ansvaret for å behandle asylsøknaden. Det kreves ikke samtykke fra søker. Ifølge utlendingsloven § 32, som regulerer dette nærmere, er unntaksmuligheten særlig knyttet til to vilkår; "tilknytning til riket" eller "særlige grunner". Det er samtidig et mål å begrense unntaksmuligheten slik at overføring til andre Dublinland skal gjennomføres der det er mulig. UDI har likevel, etter en hensiktsmessighetsvurdering, foreslått å endre instruksjonen slik at de kan realitetsbehandle saker i tilfeller hvor asylsøkeren pågripes for kriminelle handlinger, eller fremsetter en søknad om beskyttelse idet vedkommende pågripes for kriminelle handlinger. Videre skal vedkommende med stor sannsynlighet ikke fylle vilkårene for å få beskyttelse, og at vedkommende enkelt kan returneres til hjemlandet.

Frontex

EUs grensekontrollbyrå Frontex er behandlet bl.a. på s. 702 i utredningen. Frontex har en særdeles viktig rolle innenfor Schengensamarbeidet som ansvarlig for å utvikle det operative samarbeidet om grensekontroll under Schengenregelverket. Norge deltar som det fremgår aktivt i Frontex også i Frontex-operasjoner, bl.a. på den gresk-tyrkiske landegrensen.

Det er imidlertid en feilslutning når det hevdes at væpnet norsk politi patruljerer gresk yttergrense. Politidirektoratet har besluttet at deltakende norske tjenestemenn og -kvinner ikke skal være bevæpnet (Frontex-regelverket åpner for bevæpning). Å patruljere grensen er å forstå som grenseovervåking og norske tjenestemenn deltar ikke i dette. Som nevnt over er det Forsvaret som bistår politiet med overvåking av Norges eneste landegrense (mot Russland). De norske tjenestemennene som deltar i Frontex bistår med såkalt annenlinjekontroll, det vil si debriefing og intervjuing av personer som har krysset grensen.

Politi og påtale


Til punkt 22.3.3 vil Politidirektoratet bemerke at begrepet "kompenserende tiltak" først og fremst er relevant i Schengensammenheng, og ikke som en begrunnelse for politisamarbeidet innenfor EU generelt. Når tiltakene utvikles for å sikre EUs indre sikkerhet anses de ikke som kompenserende tiltak (i forhold til bortfallet av grensekontroll på indre grenser), og heller ikke Schengenrelevante. Europol er ikke et kompenserende tiltak.

De viktigste elementene i politisamarbeidet innenfor Schengen er Schengen Informasjonssystemet (som er et etterlysningssystem), bestemmelsene om

informasjonsutveksling og politiets adgang til å krysse Schengengrensene ved forfølgelse eller for observasjon.

Med hilsen


Christian Budsberg Pettersen
avdelingsdirektør


Kristine Langkaas
seksjonssjef

Saksbehandler:
Gunnvor Hovde
Tlf: 23364129

Vedlegg:
1

Kopi:
Justis- og
beredskapsdepartementet