



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 161 L

(2016–2017)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om grensetilsyn og grensekontroll av personer (grenseloven)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	7.2.5	Ekstraordinære adgangs- begrensninger	35
2	Bakgrunnen for lovforslaget	8	7.2.6	Adferdsregler	35
2.1	Grenselovutvalget	8	7.2.7	Samiske interesser i grensenære områder	35
2.2	Høringen	10	7.3	Høringsinstansenes syn	36
3	Lovforslagets folkerettslige rammer	11	7.4	Departementets vurdering	37
3.1	Innledning	11	7.4.1	Innledning – generelle regler og spesielle forpliktelser	37
3.2	Schengen-samarbeidet	11	7.4.2	Myndigheter med oppgaver i tilknytning til riksgrensen	37
3.3	Avtaler og traktater om land- og sjøgrenser mv.	13	7.4.3	Riksgrensen og grensegaten	37
4	Ordningen i andre Schengen-land	17	7.4.4	Rådighetsbegrensninger i grensenære områder	38
5	Lovstruktur	19	7.4.5	Ekstraordinære adgangs- begrensninger	39
6	Lovforslagets alminnelige bestemmelser	21	7.4.6	Adferdsregler	40
6.1	Formål og saklig virkeområde	21	7.4.7	Samiske interesser i grensenære områder	40
6.1.1	Utvalgets forslag	21	8	Grenseovervåking	42
6.1.2	Høringsinstansenes syn	22	8.1	Politiets ansvar for den sivile grenseovervåkingen	42
6.1.3	Departementets vurdering	22	8.1.1	Gjeldende rett	42
6.2	Stedlig virkeområde	23	8.1.2	Utvalgets forslag	42
6.2.1	Gjeldende rett	23	8.1.3	Høringsinstansenes syn	43
6.2.2	Utvalgets forslag	24	8.1.4	Departementets vurdering	43
6.2.3	Høringsinstansenes syn	25	8.2	Forsvarets grenseovervåking på vegne av politiet	45
6.2.4	Departementets vurdering	25	8.2.1	Gjeldende rett	45
6.3	Begrepsbruk	26	8.2.2	Utvalgets forslag	47
6.3.1	Utvalgets forslag	26	8.2.3	Høringsinstansenes syn	48
6.3.2	Høringsinstansenes syn	26	8.2.4	Departementets vurdering	48
6.3.3	Departementets vurdering	27	9	Grensepassering og inn- og utreisekontroll	51
6.4	Politiets ansvar og samarbeid med andre myndigheter	27	9.1	Passering av ytre og indre Schengen-grense	51
6.4.1	Gjeldende rett	27	9.1.1	Gjeldende rett	51
6.4.2	Utvalgets forslag	28	9.1.2	Utvalgets forslag	52
6.4.3	Høringsinstansenes syn	29	9.1.3	Høringsinstansenes syn	53
6.4.4	Departementets vurdering	29	9.1.4	Departementets vurdering	53
7	Regler om riksgrensen og grensenære områder	31	9.2	Om inn- og utreisekontrollen	56
7.1	Gjeldende rett	31	9.2.1	Gjeldende rett	56
7.2	Utvalgets forslag	33	9.2.2	Utvalgets forslag og hørings- instansenes syn	57
7.2.1	Innledning	33	9.2.3	Departementets vurdering	58
7.2.2	Myndigheter med oppgaver på og ved riksgrensen	33	9.3	Tolletatens bistand til politiets inn- og utreisekontroll	59
7.2.3	Riksgrensen og grensegaten	34	9.3.1	Gjeldende rett	59
7.2.4	Rådighetsbegrensninger i grensenære områder	34	9.3.2	Utvalgets forslag	59
			9.3.3	Høringsinstansenes syn	60

9.3.4	Departementets vurdering	60	11.4.1	Behandling av person- opplysninger	68
9.4	Forhåndsmelding for passasjerdata	61	11.4.2	Taushetsplikt og informasjons- utveksling	70
9.4.1	Gjeldende rett	61			
9.4.2	Utvalgets forslag og hørings- instansenes syn	61	12	Tvangsmidler og straff	71
9.4.3	Departementets vurdering	62	12.1	Tvangsmidler	71
			12.1.1	Gjeldende rett	71
10	Utenlandske grensetjenester ...	63	12.1.2	Utvalgets forslag	71
10.1	Bistand fra europeiske grense- og kystvaktteam	63	12.1.3	Høringsinstansenes syn	72
10.1.1	Gjeldende rett	63	12.1.4	Departementets vurdering	72
10.1.2	Utvalgets forslag og hørings- instansenes syn	63	12.2	Straff	72
10.1.3	Departementets vurdering	64	12.2.1	Gjeldende rett	72
10.2	Immunitet og privilegier	65	12.2.2	Utvalgets forslag	74
10.2.1	Gjeldende rett og utvalgets forslag	65	12.2.3	Departementets vurdering	74
10.2.2	Departementets vurdering	65			
11	Behandling av opplysninger og taushetsplikt	66	13	Økonomiske og administrative konsekvenser	76
11.1	Gjeldende rett	66			
11.2	Utvalgets forslag	67	14	Merknader til de enkelte bestemmelsene	78
11.3	Høringsinstansenes syn	68			
11.4	Departementets vurdering	68			
				Forslag til lov om grensetilsyn og grensekontroll av personer (grenseloven)	91

Digitalt vedlegg:

NOU 2009: 20 *Ny grenselov – politiets grenseovervåking og inn- og utreisekontroll*



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 161 L

(2016–2017)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om grensetilsyn og grensekontroll av personer (grenseloven)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 11. august 2017,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet legger her frem forslag til en ny lov om grensetilsyn og grensekontroll av personer (grenseloven). Lovforslaget vil etablere et nytt rettslig fundament for utøvelsen av sivil grensekontroll av personer, og tar utgangspunkt i forslagene som ble lagt frem av grenselovutvalget (utvalget) i NOU 2009: 20 *Ny grenselov – politiets grenseovervåking og inn- og utreisekontroll*, avgitt til daværende Justis- og politidepartementet den 22. september 2009.

Lovforslaget baserer seg fullt ut på Schengensamarbeidets kvalitative krav til grensekontrollen, de generelle folkerettslige rammene for norsk myndighetsutøvelse på og ved grensen, og de spesielle forpliktelsene som følger av grenseavtalene med Norges naboland Russland, Finland og Sverige. Departementets lovforslag er også, i likhet med utvalgets utkast, basert på eksisterende ansvarsfordeling og organisering av grensekontrollen. Gjeldende regler om grensetilsyn og grensekontroll er imidlertid fragmenterte, og til dels gamle og utydelige. De foreslås derfor samlet i en ny, helhetlig lov som kan avløse lov 14. juli 1950

nr. 2 om forskjellige tiltak til oppmerking og overvåking av riksgrensen (riksgrenseloven), og som også omfatter reglene om kontroll med den fysiske bevegelsen av personer over Norges grenser. I lovforslaget foreslås dermed reglene om grensepassering og inn- og utreisekontroll i utlendingsloven overført til grenseloven.

Lovens formål er å sikre at grensetilsyn og grensekontroll av personer utføres i samsvar med nasjonale behov og internasjonale forpliktelser, herunder tydeliggjøre ansvar og styring og fremme samarbeid mellom berørte myndigheter. Loven skal også legge til rette for lovlig bevegelse over grensene, og bidra til å bekjempe grensekryssende kriminalitet og ulovlig innvandring. For den store majoriteten av reisende som lovlig og i økende grad vil og må krysse grensene, handler effektiv grensekontroll om å legge til rette for infrastruktur på grensepasseringsstedene som bidrar til rask passering. Effektiv bekjempelse av grensekryssende kriminalitet og ulovlig innvandring starter imidlertid lenge før grensen krysses, og kan pågå lenge etter. I Norge, som i EU, utøves derfor grense-

kontroll som ledd i en strategi for helhetlig grenseforvaltning (*Integrated Border Management, IBM*), som i hovedtrekk legger vekten på tverretattlig og internasjonal koordinering og samarbeid i alle ledd av virksomheten. Strukturert og kunnskapsbasert tilnærming og integrering av grensekontrollen i den totale virksomheten i politidistriktet, bidrar til å styrke kriminalitetsbekjempelsen.

Formålet fremgår av lovforslagets *kapittel 1*, som også gir regler om lovens virkeområde og forankrer sentrale myndigheters ansvar og funksjoner. Det er politiet som har ansvaret for å føre kontroll med bevegelsen av personer over grensen, i territorialfarvannet og i tilstøtende sone. Utøvelsen av ansvaret hviler samtidig tungt på etablerte og nødvendige bistands- og samarbeidsordninger med andre myndigheter. Et sentralt mål med ny grenselov er derfor også å etablere et sterkere og mer oversiktlig rettslig grunnlag for politiets ansvar og styring, og for de viktige oppgaver andre myndigheter bidrar med.

På grensen mellom Norge og Russland har grenseovervåking siden 1959 vært utført av Forsvaret ved Garnisonen i Sør-Varanger (GSV) på politiets vegne. Denne bruken av militære styrker i den sivile overvåkingen av Schengen yttergrense gir tydelig forankring i lovforslagets innledende kapittel. Det klargjøres samtidig at bistand fra Forsvaret til grensekontrolloppgaver som ikke inngår i det etablerte samarbeidet om overvåking av den norsk-russiske grensen følger bistandsregimet som er forankret i politiloven § 27 a om bistand fra Forsvaret. Lovens virkeområde er også tydelig avgrenset mot oppgaver andre myndigheter utfører på og ved grensen under eget ansvarsområde. Det gjelder særlig Forsvarets militære oppgaver, herunder for å hevde suverenitet og suverene rettigheter, og Tolletatens grensekontroll av varer.

Norges grense mot Russland er av historiske og politiske grunner i en særstilling. Riksgrenseloven av 1950 gjelder etter sin ordlyd for hele riksgrensen, men er i all hovedsak en fullmaktslov spesielt innrettet mot å ivareta forpliktelsene etter grenseregimeavtalen av 1949 mellom Norge og Russland (daværende Sovjetunionen). Lovforslaget *kapittel 2* om riksgrensen og grensenære områder hensyntar de spesielle forholdene som forvaltningen av denne grenselinjen og forpliktelsene etter grenseregimeavtalen med Russland medfører. Her videreføres derfor reglene i riksgrenseloven med forskrift om rådighetsbegrensninger og adferdsregler som utgjør generelle, allmenngyldige normer for en riksgrense. Lovforslaget gir dessuten hjemmel for Kongen til å fatte vedtak om begrensninger i ferdsel, opphold og

krysning av riksgrensen i sjeldne, ekstraordinære situasjoner som ikke kan håndteres gjennom andre tiltak. Mer detaljerte reguleringsbehov som følge av grenseregimeavtalen med Russland foreslås som i dag ivaretatt i forskrift.

Lovforslaget *kapittel 3* viderefører og erstatter de materielle reglene om grensepassering og inn- og utreisekontroll i utlendingsloven. De gjeldende reglene i utlendingsloven samsvarer fullt ut med forpliktelsene etter grenseforordningen, og er i hovedsak kun underlagt språklige og redigeringsmessige endringer for å presisere kravene som allerede følger av Schengen-regelverket.

Norge er rettslig forpliktet til å overvåke den norsk-russiske riksgrensen for å hindre ulovlig grensepassering, både etter Schengen-regelverkets krav til yttergrensekontroll og etter grenseregimeavtalen med Russland. Lovforslaget *kapittel 4* tydeliggjør lovforankringen for den sivile grenseovervåkingen under politiets ansvar, og klargjør også adgangen til å foreta kontroll av personer ved grenseovervåking. Overvåkingsmetoder og bruk av teknisk overvåkingsutstyr reguleres i lovforslaget *kapittel 5* om behandling av opplysninger og taushetsplikt.

Det å samle inn, vurdere, systematisere, lagre og utlevere opplysninger er en vesentlig og nødvendig side ved moderne grensekontrollarbeid for å hindre ulovlig innvandring og bidra til å bekjempe grensekryssende kriminalitet. Utviklingen går i retning av stadig mer avanserte tekniske hjelpemidler for å effektivisere yttergrensekontrollen i Schengen-området. Flere nye systemer for registrering og kontroll av opplysninger om reisende er under utvikling. Det er også betydelig internasjonal interesse for etablering av nye maritime systemer for bedre ressurskontroll, bekjempelse av miljøkriminalitet, styrket antiterrorarbeid og styrket grenseovervåking. Lovforslaget klargjør forholdet mellom personopplysningsloven, politiregisterloven og andre rettsgrunnlag for behandling og utveksling av opplysninger under utøvelse av inn- og utreisekontroll og grenseovervåking. Videre tydeliggjøres det rettslige grunnlaget for behandling av opplysninger, herunder sensitive opplysninger, som er nødvendig for å utføre oppgavene etter loven.

Det er behov for omfattende forskriftshjemler som gir grunnlag for å videreføre og videreutvikle de gjeldende reglene om grensetilsyn og grensekontroll som i dag er gitt med hjemmel i utlendingsloven og riksgrenseloven. Forskriftshjemlene er i hovedsak samlet i lovforslaget *kapittel 6*, som også viderefører reglene om straff for overtredelse av riksgrenseloven og utlendingslovens

regler om grensepassering og grensekontroll. Etter lovforslagets straffebud straffes overtredelse av de angitte bestemmelsene i lovforslaget

med bot eller fengsel inntil seks måneder eller begge deler, i samsvar med gjeldende rett etter utlendingsloven.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Grenselovutvalget

Etter innstilling fra justisministeren ble et utvalg til vurdering av lovmessig forankring av den sivile grenseovervåkingen nedsatt ved kgl. resolusjon nr. 35 av 21. desember 2007. Utvalget fikk følgende mandat:

«1. Bakgrunn

Vårt medlemskap i Schengen fra 2001 innebar blant annet at den ordinære grensekontrollen mellom medlemslandene ble opphevet, samtidig som grensekontrollen mot tredjeland ble forankret i et felles Schengenregelverk. Det ble ved inntreden i Schengen bekreftet at Justisdepartementet (JD) skulle ha det overordnede ansvar for norsk ytre (sivil) grensekontroll og – overvåking. For Norges vedkommende medførte medlemskapet at vi i store trekk kunne føre videre en ordning med åpne grenser mellom de nordiske land.

I forbindelse med EUs Schengenevaluering av Norge i 2005–2006, en evaluering som gjennomføres med visse mellomrom for å følge opp medlemslandenes forpliktelser, ble det pekt på en del forbedringspunkter mht. grenseovervåking og grensekontroll. Dette gjaldt blant annet:

- tydeligere styring og instruksjon fra ansvarlig departement (JD) mht. sjøgrenseovervåking, samt en mer aktiv rolle fra ansvarlig etat (politiet)
- etablering av (bedre) risikoanalyser og overordnet styring av informasjonsflyt ved grenseovervåking
- aktuell bruk av vernepliktige mannskaper i overvåking av landegrensen mot Russland er ikke i samsvar med ønsket standard. Norge anbefales på lengre sikt å forbedre de materielle og menneskelige ressurser på overvåking av landegrensen.

En stor del av forbedringspunktene er relatert til arbeids- og oppgavedelingen mellom politiet og Forsvaret, og flere av disse er fulgt opp med tiltak som har latt seg gjennomføre på kort sikt. Noen av forbedringspunktene må

imidlertid ses på bakgrunn av blant annet manglende lovmessig forankring for den sivile grenseovervåking.

Mot denne bakgrunn har regjeringen besluttet at justisministeren skal fremme forslag om mandat og sammensetning av et utvalg som skal se nærmere på en lovmessig forankring av den sivile grenseovervåking. I sin rapportering til EU har Norge opplyst at det vil bli nedsatt et utvalg for å se nærmere på berørte spørsmål.

2. Ansvars- og oppgavefordeling mellom myndigheter – behovet for utredning

Grenseoppsyn deles i denne sammenheng inn i grensekontroll som foregår på grenseovergangssteder (personkontroll og varekontroll), og grenseovervåking som er en overvåking av områdene mellom grenseovergangsstedene.

a) Grensekontroll på godkjente grenseovergangssteder

Personkontrollen, herunder kontrollen av reisedokumenter, er nærmere regulert i utlendingsloven av 24. juni 1988 med forskrifter (Arbeids- og inkluderingsdepartementet). Grensekontrollen (personkontrollen) utføres av politiet. Grensepasseringsstedene (plasseringen mv.) blir bestemt av JD. Utlendingslovens regler om grensekontroll er nylig revidert og antas å være fullt ut i samsvar med Norges forpliktelser.

Varekontrollen utføres av tolletaten i hht. bestemmelser i tolloven av 10. juni 1996 § 9 flg. Tolletaten har vide fullmakter både til å kontrollere varetransporter, kjøretøyer og personer. Kontroll kan også gjennomføres utenfor grensepasseringssted, og tolletaten har adgang til all utendørs eiendom langs kysten og til områder som støter til landegrensen mv. På Schengens ytre grenser vil politi og tolletat regelmessig være representert sammen. Det er ikke kommet opp prinsipielle eller praktiske spørsmålsstillinger knyttet til tolletatens samarbeid med politiet.

Også andre myndigheter så som veterinærmyndighet og biltilsyn, kan være til stede på

grenseovergangssted for å ivareta kontroll på egne myndighetsområder.

b) Grenseovervåking

Grenseovervåking for sivile formål, dvs. for å bekjempe grensekryssende kriminalitet og illegal migrasjon, er ikke nærmere regulert i noen lovgivning.

Grenseovervåking til militære formål, herunder for norsk suverenitetshevdelse, er blant annet forankret i lov om forsvarshemmeligheter av 18. august 1914 § 1, som gir forskriftshjemmel for blant annet sivile fartøyers anløp av norsk havn og ferdsel i norsk territorialfarvann. Grenseovervåking for sivile formål faller utenfor denne hjemmelen.

På landegrensen (mot Russland) har overvåkingen av den norske delen av grensesonen vært ivaretatt av Forsvarets hæravdeling i området (Garnisonen i Sør-Varanger). Denne oppgaven er blitt utført ved siden av avdelingens primæroppgave i form av blant annet militær overvåking og beredskap. Avdelingens sivile (politimessige) oppgave – kontroll av den sivile aktivitet på norsk side av grensen – må ses i sammenheng med grenseregimeavtalen mellom Norge og Sovjetunionen (nå Russland) av 1949. Formålet med denne kontrollen har således primært ikke vært innrettet mot migrasjonskontroll og bekjempelse av grensekryssende kriminalitet.

Riksgrenseloven av 14. juli 1950 kom som en oppfølging av grenseregimeavtalen, og inneholder noen materielle bestemmelser om handlinger som kan forbys i den norske grensesonen. Loven inneholder ellers bestemmelser om oppmerking, rydding mv. av grenselinjen. Til tross for lovens generelle karakter, har den primært vært et verktøy for å administrere norsk oppfølging av grenseforholdene på den norsk-russiske landegrense.

Den sivile grenseovervåking, dvs. for kontroll av migrasjon og bekjempelse av grensekryssende kriminalitet, har i overveiende grad måttet baseres på informasjon fra Forsvarets virksomhet knyttet til den militære grenseovervåking, både for så vidt gjelder sjøgrenseovervåking som landegrenseovervåking.

c) Behovet for utredning

Sivil grenseovervåking er i dag uten konkret forankring i norsk lovgivning. Politiets informasjonsgrunnlag for oppgaven baseres i dag i stor utstrekning fra Forsvarets informasjon knyttet til militær grenseovervåking.

Nåværende riksgrenselov gir enkelte bestemmelser for overvåking og kontroll av norsk grensesone, men har ingen aktualitet utover den norsk-russiske landegrense. Loven er ellers ikke dekkende for de spørsmål den har tatt sikte på å regulere, og bør revideres.

Reglene om personkontrollen på grenseovergangssteder (utlendingsloven) er nylig revidert, og anses fullt ut dekkende for formålet. I forlengelse av lovrevisjonen, arbeides det nå med nye forskrifter til utlendingsloven.

Det antas heller ikke å være behov for endringer i tollovens bestemmelser om kontroll med vareførsel.

3. Utredningsoppdraget

Utvalget skal

- utrede og foreslå en lovmessig hjemmel for den sivile grenseovervåking,
- gjennomgå eksisterende riksgrenselov med sikte på å vurdere behovet for revisjon, samt eventuelt fremme forslag til endringer.

Utvalget skal herunder vurdere en hensiktsmessig plassering av lovbestemmelsene, herunder om reglene bør samles i en ny grenselov. Utvalget skal i den forbindelse også vurdere om det vil være hensiktsmessig å flytte eksisterende bestemmelser om grenseovergangssteder og personkontroll i utlendingsloven inn under samme lov.

Utredningen skal forankres i

- eksisterende ansvarsfordeling og organisering av grensekontroll og grenseovervåking,
- Schengenregelverket og Norges folkerettslige forpliktelser for øvrig.

Det skal dessuten gis en redegjørelse for lovgivningen og organiseringen av grensekontrollen og grenseovervåkingen i andre nordiske land.

Det forutsettes at utvalget selv foretar en presisering av mandatet.»

Grenselovutvalget (heretter kalt utvalget) hadde følgende sammensetning:

Tingrettsdommer Jon Karlsrud, leder

Avdelingsdirektør Magnar Aukrust

Seniorrådgiver (senere oberstløytnant) Mette

Birkelund O'Connor

Direktør for forretningsutvikling Morten Hansen

Seniorrådgiver Unni Kathe Ottersland

Rådgiver (senere seniorrådgiver) Monica Furnes

Politimester (senere seniorrådgiver) Gunnar Arild

Aaserød

Administrasjonssjef (senere seniorrådgiver)
Jorunn Clemetsen

Utvalgets leder tilhørte ikke forvaltningen. Øvrige medlemmer hadde sitt faste arbeid i Justisdepartementet, Forsvarsdepartementet, Utlendingsdirektoratet, Toll- og avgiftsdirektoratet, Utenriksdepartementet, Vestfinnmark politidistrikt og Kystverket.

Utvalget avga sin utredning den 22. september 2009 som NOU 2009: 20 *Ny grenselov – politiets grenseovervåking og inn- og utreisekontroll* (heretter kalt utredningen). Utvalgets vurderinger og forslag er gjengitt og omtalt i tilknytning til de enkelte punktene i proposisjonen. Når det i utredningen og i proposisjonen refereres til «utvalget», må det leses med den begrensning som går frem av dissensen fra utvalgsmedlem Ottersland.

2.2 Høringen

Utvalgets utredning og forslag til ny grenselov ble sendt på høring 2. november 2009 til følgende høringsinstanser:

Departementene

Datatilsynet
Politidirektoratet
Politiets sikkerhetstjeneste
Kripos
Riksadvokaten
Økokrim
Sametinget
Spesialenheten for politisaker

Abelia
Akademikerne
Den norske Advokatforening

Den norske Dommerforening
Kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD)
Forbrukerombudet
Forbrukerrådet
Landsorganisasjonen i Norge
Norges Juristforbund
Norges politilederlag
Næringslivets Hovedorganisasjon
Politiets fellesforbund
Teknologirådet
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
Universitetet i Tromsø

Høringsfristen ble satt til 2. februar 2010. Følgende instanser avga realitetsmerknader:

Finansdepartementet
Fornyings-, administrasjons- og kirke-
departementet
Forsvarsdepartementet og Forsvaret
Miljøverndepartementet
Samferdselsdepartementet

Datatilsynet
Grensekommissariatet
Politidirektoratet (POD)
Toll- og avgiftsdirektoratet (TAD)
Utlendingsdirektoratet (UDI)
Riksadvokaten
Oslo politidistrikt
Romerike politidistrikt
Østfinnmark politidistrikt
Rogaland statsadvokatembete
Troms og Finnmark statsadvokatembete

Avinor
Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
NHO Luftfart
Norges politilederlag
Norsk Tollerforbund (tollerforbundet)

3 Lovforslagets folkerettslige rammer

3.1 Innledning

Det folkerettslige utgangspunktet er at statene i kraft av sin suverenitet står fritt til å disponere over sitt territorium. Som utvalget skriver i utredningen punkt 3.2, er begrepet suverenitet i folkerettslig forstand knyttet til statens grunnrettigheter – fundamentale rettigheter som er tillagt statene uten særlig hjemmel. Foruten rett til selvstendighet, likeverd og aktelse, innbefatter suverenitet en rett til å utøve offentlig myndighet som lovgivnings-, doms- og håndhevelsesmyndighet på eget territorium. Suverenitetsprinsippet innebærer at staten kan bestemme hvem den vil gi opphold på sitt territorium, og forbeholde naturressursene for egne borgere.

Retten til håndhevelse er eksklusiv på, og i utgangspunktet innskrenket til, eget territorium. Denne håndhevelsesretten hører til kjernen av territorialhøyheten, og omfatter kontrollbeføyelser som grensekontroll. En stat kan gi tillatelse til at andre stater utøver håndhevelsesmyndighet på sitt territorium. Slikt samtykke kan gis i et konkret tilfelle, eller følge av en generell folkerettslig avtale som staten har inngått. En folkerettslig avtale om gjensidig kontrollmyndighet vil vanligvis fastsette kontrollområdets utstrekning, og uttrykkelig angi de kontrollbeføyelser som tillates. Slike ordninger finnes i Schengen-regelverket, og følger også av EØS-avtalens protokoll 11 om tollsamarbeid med EU-landene.

Schengen-samarbeidet bygger ned grensene internt mellom medlemsstatene, særlig hva gjelder personkontroll. Til gjengjeld etableres felles regler for den ytre grensekontrollen mot tredjeland gjennom folkerettslig bindende rettsakter med tilhørende regelverk. Norsk grensekontroll er derfor i dag i stor grad basert på EU-regler. Av den grunn står naturlig nok også regelverket utformet som ledd i Schengen-samarbeidet sentralt ved utformingen av en ny grenselov, men det står ikke alene. Norge har grenserelevante forpliktelser også som følge av folkerettslige avtaler med de enkelte nabostatene, og med andre stater i form av overenskomster, traktater eller konvensjoner.

3.2 Schengen-samarbeidet

Samtlige EU-land, bortsett fra Storbritannia, Irland, Kypros, Bulgaria, Romania og Kroatia deltar fullt ut i Schengen-samarbeidet. Hovedprinsippene i samarbeidet ble opprinnelig nedfelt i Schengen-konvensjonen fra 1990, som etter hvert er supplert med omfattende sekundærlovgivning i form av nye rettsakter, og med praktisk viktige retningslinjer nedfelt i håndbøker og instruksjoner.

Regelverket oppstiller kompenserende tiltak for å begrense, så langt som mulig, de negative konsekvensene av bortfalt personkontroll ved kryssing av indre grenser. Det første og viktigste kompenserende tiltaket er en harmonisert, ensartet og forsterket personkontroll ved ytre grenser. Schengen-landenes ytre grensekontroll er forankret i Europaparlaments- og Rådsforordning (EU) nr. 2016/399 av 9. mars 2016 om innføring av fellesskapsregler som regulerer bevegelsen av personer over grensen (grenseforordningen). Dette er et felles regelverk med felles standarder for utøvelse av inn- og utreisekontroll og samordnet utvikling av visum- og asylpolitikken. Den gjeldende grenseforordningen erstatter den tidligere grenseforordningen (forordning 562/2006), som ble godtatt ved Stortingets samtykke 14. juni 2006, jf. St.prp. nr. 59 (2005–2006) og Innst. S. nr. 220 (2005–2006). Detaljene i Schengen-samarbeidet og Norges deltakelse er omtalt i en rekke dokumenter, blant annet i Meld. St. 5 (2012–2013) *EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU* og NOU 2012: 2 *Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU*.

Det enkelte Schengen-land utfører grensekontroll på sin del av yttergrensen på vegne av de øvrige Schengen-landene. Opprettelsen av Den europeiske grense- og kystvakt, som videreutvikler det tidligere Frontex, bidrar til å styrke gjennomføringen av yttergrensekontrollen og avdekke svakheter. Alle Schengen-stater er underlagt en regelmessig evaluering av hvordan staten formelt og reelt har gjennomført sine forpliktelser etter Schengen-regelverket. Evalueringen ledes av Kommisjonen, med bistand fra medlemslandene. Norge deltar således jevnlig i evalueringen av

andre medlemsland. Som det fremgår av punkt 2, var Schengen-evalueringen av Norge i 2005–2006 den direkte foranledningen for nedsettelsen av grenselovutvalget. Det ble gjennomført en Schengen-evaluering av Norge i 2011, og Norge vil igjen bli evaluert i 2017.

Som utvalget skriver i utredningen punkt 4.3 om utfordringer ved Schengen, har de nordiske statene lang erfaring med felles passkontrollområde og passfrihet for områdets borgere, samt med fri flyt av arbeidskraft. Benelux-landene har hatt beslektede ordninger;

«Slik sett er det intet nytt ved Schengen-avtalen og ved det felles arbeidsmarked som er etablert gjennom EU og EØS. Schengen-avtalen stiller likevel statene overfor helt andre utfordringer fordi den omfatter en mindre homogen region, med et stort antall stater med tilsvarende stort folketall og landareal, og med til dels meget ulik økonomisk situasjon, historikk, rettslig oppbygning m.m. Hele Schengen-området står overfor et eskalerende innvandringstrykk, samtidig som Schengen-borgernes egen mobilitet og reisevirksomhet, både internt og ut av Schengen-området, er sterkt økende. Bortfallet av inn- og utreisekontrollen mellom medlemsstatene ble derfor kompensert med et tett samarbeid mellom politi- og grensekontrollmyndighetene. Sett med politioyne, dvs. ut fra hensynet til å kunne forebygge og gripe inn overfor kriminalitet, er dette samarbeidet plussiden ved Schengen-avtalen. Utfordringen er at man står overfor et stort indre område som er uten systematisk kontroll med personferdselen og en ytre grense der kontrollen ennå ikke kan sies å være optimal.»

Utvalget anså etablering av et felles visumsystem (VIS), et system for felles registrering av inn- og utreise (Entry/Exit-system), samt et system for felles overvåkning av samtlige ytre grenser (Eurosur), som viktig for å møte denne utfordringen. I tiden etter at utvalget avga sin utredning er VIS og Eurosur kommet på plass, mens inn- og utreise-systemet ennå ikke er vedtatt. Andre tiltak er vedtatt eller under planlegging som følge av utviklingen de siste årene.

Visuminformasjonsystemet VIS ble innført i Schengen den 11. oktober 2011, jf. ikrafttredelsen samme dag av lov 19. juni 2009 nr. 38 om endringer i utlendingsloven 1988 og utlendingsloven 2008 (gjennomføring av forordning nr. 767/2008 og rådsbeslutning nr. 633/2008 vedrørende

visuminformasjonsystemet VIS) mv. Av utlendingsloven § 25 b fremgår at VIS er et system for utveksling av visumopplysninger som består av en sentralenhet, Central-VIS (C.VIS), nasjonale enheter for hvert land som deltar i Schengen-samarbeidet, NORVIS for Norges del, og en kommunikasjonsstruktur mellom disse. Visumreglene dreier seg om vilkårene for visumpliktige utlendingers korttidsopphold (maksimum 90 dager i enhver 180-dagersperiode) i riket og resten av Schengen-området, og berøres ikke av forslaget til ny grenselov. Departementet redegjør derfor ikke nærmere for VIS.

Den 9. april 2013 ble andre generasjon av Schengen informasjonssystem SIS (SIS II) satt i operativ bruk, jf. ikrafttredelsen samme dag av lov 27. juni 2008 nr. 66 om endringer i lov 16. juli 1999 nr. 66 om Schengen informasjonssystem (SIS) (SIS-loven). SIS anses som en grunnleggende forutsetning for felles yttergrensekontroll og for å opprettholde den indre sikkerheten i Schengen-området. Det rettslige grunnlaget for SIS II bygger på to forordninger i desember 2006 og en beslutning i juni 2007. Etableringen av SIS II bygger i det alt vesentlige på gjeldende system og regler, og omtales heller ikke nærmere.

Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 1052/2013 om etablering av Det europeiske grenseovervåkingssystem (Eurosur) ble vedtatt 22. oktober 2013, og trådte for Norges del i kraft 2. desember 2013. Formålet med forordningen er å styrke informasjonsutveksling og operasjonelt samarbeid mellom nasjonale myndigheter i Schengens medlemsstater og Frontex. Overvåkingssystemet skal samle all informasjon som i dag innhentes fra forskjellige myndigheters overvåkingssystemer gjennom et nasjonalt koordineringssenter (NKS). I Norge er NKS lagt til Kripos. Eurosur omtales nærmere i punkt 8.1 om politiets ansvar for den sivile grenseovervåkingen og i punkt 11 om behandling av opplysninger.

Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 2016/1624 etablerer Den europeiske grense- og kystvakt, som videreutvikler det tidligere grensekontrollbyrået Frontex (the European agency for the management of operational cooperation at the external borders of the member states of the European Union). Det nye byrået viderefører Frontex' tidligere hovedformål om å koordinere informasjonsstyrte operasjoner på EU-nivå for å styrke sikkerheten på yttergrensene, og er nærmere omtalt i punkt 10.1.

Den 14. april 2016 vedtok EU et nytt Passenger Name Record (PNR)-directive (PNR-direkti-

vet). PNR-data er flyselskapenes kommersielle bookinginformasjon, som for eksempel navn, seteplass, måltidspreferanser, betalingsmetode, reis rute, assistanse og reisefølge. Direktivet er ikke bindende for Norge, da det ikke omfattes av EØS-avtalen og heller ikke er Schengen-relevant. Det kan imidlertid forhandles om en egen norsk tilknytningsavtale til direktivet. Departementet vil komme tilbake til spørsmål om lovmessig forankring for meldeplikt for PNR-data dersom det blir aktuelt å utvikle en nasjonal PNR-ordning, eller å inngå en avtale med EU om norsk tilknytning til direktivet.

Med forventning om en sterk økning av reisende over Schengens yttergrenser i tiden fremover, har EUs institusjoner vært enige om at ny avansert teknologi skal tas i bruk for å sikre raske og effektive grensepasseringer, samtidig som sikkerheten ved grensene styrkes. Det ble imidlertid ikke oppnådd enighet om forslaget til inn- og utreisepassering (Entry/Exit-system – EES) som ble fremlagt av Kommisjonen i 2013. Etter ytterligere utredning ble et nytt forslag fremlagt 6. april 2016, og det pågår nå forhandlinger med Parlamentet.

Norge støtter EUs utvikling av EES for å motvirke ulovlig opphold, og også målet om å få en rask og forenklet grensepassering ved bruk av et automatisert grensekontrollsystem. Gjennom EES skal persondata, biometriske kjennetegn og inn-/utreisetidspunkt for tredjelandsborgere på korttidsopphold i Schengen-området registreres i en sentral database. Dette vil muliggjøre mer automatisert grensekontroll, samt avdekke reisende som ikke forlater territoriet før oppholdstiden utløper. I tillegg vil rettshåndhevende myndigheter få tilgang til søk i systemet i forbindelse med etterforskning av alvorlig kriminalitet og terror. Reguleringsbehovene knyttet til innføring av et inn- og utreisepassering omtales i punkt 9 om grensepassering og inn- og utreisekontroll. Der omtales også Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2017/458 av 15. mars 2017, som endrer grenseforordningen art. 8. Endringen innebærer at EU/EØS borgere skal gjennomgå grundigere personkontroll ved inn- og utreise over ytre Schengen-grense. Endringen er begrunnet i behovet for grundigere kontroll også av EU/EØS-borgere i bekjempelsen av terrorhandlinger, blant annet fordi såkalte fremmedkrigere i den senere tid ofte har vist seg å være statsborgere i EU/EØS-land som reiser mellom Europa og Midtøsten.

3.3 Avtaler og traktater om land- og sjøgrenser mv.

En riksgrense er en avgrensning mellom stater som deler et landområde. Riksgrenser følger vanligvis av folkerettslige avtaler, som Norges landegrenser mot nabolandene Russland, Finland og Sverige. Som utvalget påpeker, bidrar entydige og presise statsgrenser både til lands og til sjøs til stabilitet og lavspenning. Behovet for stabilitet innebærer at grenseavtalene er uoppsigelige, og derfor forutsetningsvis også evigvarende. Avtalene med protokoller angir hvor grensene fysisk går, og gir føringer for forvaltning, kontroll og konfliktløsning. Tilsvarende har man avgrensningslinjer mellom havområder hvor kyststater utøver suverene rettigheter og folkerettslige regler om hvordan havrettsproblemer skal løses. Ansvaret for inngåelse og tolkning av Norges traktater tilligger Utenriksdepartementet. Justis- og beredskapsdepartementet forvalter det relevante fagansvaret for forpliktelser som følger av traktatene.

Grensen mot Russland følger av konvensjon 14. mai 1826 angående fastleggelsen av grensen mellom Norge og Russland. Denne avtalen har med unntak for årene 1920–1944, da grensen var mellom Norge og Finland («den finske korridor»), alltid vært lagt til grunn for den felles landegrensen mellom statene.

Etter en norsk-russisk erklæring av 1847 skal riksgrensen etterses hvert 25. år for å holde grensemerker og grensegater i stand, samt se til at koordinatene for grenselinjen er korrekte. Ettersyn gjøres ved såkalte grenseopp ganger og gjennomføres enten for hele den ca. 200 kilometer lange norsk-russiske riksgrensen under ett, eller for begrensede deler av den. Omlag tre fjerdedeler av riksgrensen går i vassdragene Pasvikelva og Jakobselva, og over tid vil naturlig erosjon kunne føre til at vassdragene endrer sitt løp. Grenseopp gangene benyttes derfor også til å sørge for at grenselinjen korrigeres slik at den følger elveløpets gang og vannets dypeste punkt. Grenseopp gangene gir dermed også mer presis informasjon om riksgrensens gang for publikum som ferdes i området, og for myndighetene som forvalter den.

Siden 2008 har Den norsk-russiske kommisjon for felles oppgang av riksgrensen foretatt en ny fullstendig gjennomgang av grensen. Når denne grenseopp gangen sluttføres i 2018 vil den norsk-russiske riksgrensen beskrives i 396 spesifikke grensemerkeprotokoller og tilhørende 18 grensekart, og i en beskrivelsesprotokoll med tilleggsdoku-

menter. Den felles norsk-russisk grensekommisjon består av begge lands utenriksdepartement og tekniske eksperter. På norsk side deltar blant andre Kartverket og grensekommissæren, i tillegg til representanter for Utenriksdepartementet.

Ved forrige fullstendige norsk-russiske grenseoppgang i 1947 så partene behov for en nærmere og mer detaljert fastsettelse av det folkerettslige regimet knyttet til riksgrensen. Noen slike regler fulgte allerede av 1826-avtalen, men partene inngikk med dette utgangspunktet overenskomst 29. desember 1949 mellom Norge og daværende Sovjetunionen «om forskjellige forhold ved den norsk-sovjetiske grensen» (her kalt grenseregimeavtalen).

Grenseregimeavtalen regulerer hva som er tillatt og ikke tillatt, hvordan partene skal forholde seg til hendelser på grensen, krav til vedlikehold og inspeksjoner, pliktig møtevirksomhet med mer. Tilleggsoverenskomstene til avtalen omhandler og regulerer reindrift, kraftverk, fiske og miljøvern.

Det følger av grenseregimeavtalen at begge parter skal oppnevne en grensekommissær, og at disse i samarbeid skal utføre alle de plikter som følger av bestemmelsene i overenskomsten. Grensekommissæren har etter grenseregimeavtalen en plikt til å treffe alle nødvendige tiltak for å hindre konflikter og hendinger som kan oppstå på grensen. Det foreligger i den sammenheng også en plikt til å undersøke og eventuelt ordne bilateralt alle konflikter og hendinger på grensen.

Grenseregimeavtalen er gjennomført i norsk rett ved lov 14. juli 1950 om forskjellige tiltak til gjennomføring av oppmerking og overvåking av riksgrensen (riksgrenseloven) med forskrift 7. november 1950 nr. 4 om forskjellige forhold ved riksgrensen (her kalt riksgrenseforskriften). Grenseregimeavtalen og riksgrenseloven er nærmere omtalt i punkt 7.

Norges grense mot Russland er også Schengen yttergrense. Lovgivningen for dette grenseavsnittet må derfor ivareta både de bilaterale forpliktelsene etter avtale med Russland, og forpliktelsene til å utøve yttergrensekontroll etter Schengen-regelverket. Begge sett forpliktelser forutsetter kontroll på og ved grensen. Forpliktelsene etter grenseregimeavtalen er imidlertid i utgangspunktet innrettet mot å unngå urettmessig passering av en grense som lenge var helt lukket, mens Schengen-forpliktelsene er innrettet mot at grensen effektivt skal kunne passeres. Med grunnlag i Schengen-regelverket ble det den 2. november 2011 også inngått en egen avtale mellom Norge og Russland om forenkling av gjensidige reiser for

grenseboere i Kongeriket Norge og den Russiske Føderasjon (grenseboeravtalen). De materielle reglene om yttergrensekontrollen behandles i punkt 8 og 9.

Riksgrensen mot Sverige og Finland følger av traktat 2. oktober 1751, kalt Strømstad-traktaten. Traktaten gjelder fortsatt, selv om den ble til i en tid da Norge var i union med Danmark og Finland var en del av Sverige. Finland trådte inn som suksessorstat etter at landet ble selvstendig i 1917.

Strømstad-traktaten består av 8 paragrafer og 2 kodisiller (bilag). Første kodisill, Lappekodisillen, anerkjenner samenes sedvanerett til tradisjonelle bruksområder og utgjør en integrert og likevektig del av traktatverket. Lappekodisillen består av 30 paragrafer og er fremdeles et sentralt dokument i diskusjonen om samenes spesielle rettigheter. Gjennom bestemmelser om statsborgerskap, skattlegging og reindriftssamenes rett til å føre reinsdyr over grensen skulle Lappekodisillen hindre at samene ble negativt berørt av grensetrekkingen. Den grenseoverskridende reindriften har siden vært regulert gjennom ulike konvensjoner, men uten at Lappekodisillens regler er opphevet. Forrige reinbeitekonvensjon av 1972 opphørte å gjelde i 2005. Ny norsk-svensk reinbeitekonvensjon ble undertegnet 7. oktober 2009, men er ikke satt i kraft.

Andre kodisill til Strømstad-traktaten beskriver selve grensen og grensegaten på riksgrensen mot Sverige og Finland. Det finnes også andre konvensjoner mellom Norge, Finland og Sverige angående enkelte særlige forhold i grensetraktene, som regler om transitt-trafikk, om rettsforholdene i felles innsjøer og vassdrag, og om reinbeite i grensedistriktene.

Den nordiske passunionen ble etablert 1. juli 1954, og erstattet protokollen om passfrihet fra 14. juli 1952. Avtalen sikrer at statsborgere i de nordiske landene kan reise over grensene i Norden uten å medbringe pass, og bosette seg i hele Norden uten å måtte søke om oppholdstillatelse.

Unionen omfattet i begynnelsen Sverige, Norge, Finland og Danmark uten Færøyene og Grønland. Island tiltrådte avtalen 1. desember 1955. Færøyene har deltatt siden 1. januar 1966. I 1958 vedtok Danmark, Sverige, Norge og Finland overenskomsten om opphevelse av passkontrollen ved de fellesnordiske grensene. Island har deltatt siden 24. september 1965, og Færøyene siden 1. januar 1966. Avtalen gjelder ikke Svalbard og Jan Mayen.

Passunionen er ikke opphevet, men i praksis erstattet av Schengen-samarbeidets reisefrihetsområde. Den nordiske passkontrolloverenskom-

sten av 1958 gir i hovedsak samme rettsvirkning for de nordiske landene som Schengen-samarbeidet gir for Schengen-medlemmene, nemlig fravær av inn- og utreisekontroll. Det foretas ingen personkontroll på de fellesnordiske grensene, uavhengig av hvilken nasjonalitet en person som krysser grensene har. Det stilles heller ikke formelle krav til legitimasjon for nordiske borgere. Det anbefales imidlertid å ha med seg valgfrie legitimasjonspapirer også innen Norden for å dokumentere nasjonalitet.

Svalbard-traktaten av 9. februar 1920 anerkjenner norsk suverenitet over Svalbard. Traktaten trådte i kraft 14. august 1925. Samtidig ble Svalbard en del av Kongeriket Norge gjennom lov 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard (Svalbardloven). Norge har gjennom traktaten påtatt seg en folkerettslig forpliktelse til å likebehandle borgere og selskaper fra traktatlandene innenfor visse områder som er oppregnet i traktaten. Dette gjelder blant annet adgang til øygruppen, jf. traktatens art. 3. Utlendingsloven gjelder derfor ikke for Svalbard. Svalbard-traktaten er ikke til hinder for at det etableres et kontrollregime, herunder grensekontrollregime, for å holde oversikt over reise og opphold på øygruppen. Slike spørsmål reguleres i forskrift 3. februar 1995 nr. 96 om bortvisning og utvisning av personer fra Svalbard, gitt med hjemmel i Svalbardloven § 4.

Øygruppen omfattes ikke av Norges avtale med EU om tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket (tilknytningsavtalen), jf. art. 14. Svalbard omfattes dermed ikke av Schengen-samarbeidet, og Norge er forpliktet til å utføre personkontroll med reisende til og fra fastlandet. Gjeldende rett og foreslått virkeområderegulering for Svalbard er nærmere omtalt i punkt 6.2.

FNs havrettskonvensjon av 10. desember 1982 (Havrettskonvensjonen), som ble ratifisert av Norge 24. juni 1996, jf. St.prp. nr. 37 (1995–96) og Innst. S. nr. 227 (1995–96), gir sikre rammer for kyststatenes adgang til å fastsette sitt territorialfarvann, dvs. de indre farvann og sjøterritoriet, og tilstøtende soner. Kyststatene kan i henhold til Havrettskonvensjonen opprette et sjøterritorium som strekker seg inntil 12 nautiske mil ut fra grunnlinjene. Territorialfarvannene innenfor grunnlinjene betegnes som indre farvann.

Norge fastsatte et sjøterritorium på 12 nautiske mil ved territorialfarvannsloven av 27. juni 2003. Loven trådte i kraft 1. januar 2004, men med utsatt ikrafttredelse for Bouvetøya, Peter I Øy og Dronning Maud Land. Fra 1. april 2005 trådte loven også i kraft for Bouvetøya, jf. kgl.

res. 25. februar 2005. Inntil loven trer i kraft for norske biland i Antarktis, anses sjøterritoriet utenfor Dronning Maud Land og Peter I Øy å være fire nautiske mil fra grunnlinjene. Dette følger av ordlyden i Cancelli-Promemoria av 1812.

Grensen for sjøterritoriet angir yttergrensen for Norges territorium, og betegnes derfor også som territorialgrensen. Innenfor denne grensen har Norge suverenitet. Utgangspunktet er at kyststaten har samme myndighet i sjøterritoriet som på sitt landterritorium. Nasjonal lovgivning kan dermed gis anvendelse og det kan utøves tvangsmakt. Det viktigste unntaket for sjøterritoriets vedkommende er fremmede fartøyers rett til uskyldig gjennomfart. Retten til uskyldig gjennomfart følger av folkeretten og kommer til uttrykk i Havrettskonvensjonen art. 17.

Havrettskonvensjonen gir adgang til å opprette en tilstøtende sone på ytterligere 12 nautiske mil fra sjøterritoriet. I tilstøtende sone kan kyststaten utøve nødvendig kontroll for å hindre overtreddelser på dens territorium eller sjøterritorium av lover og forskrifter om toll, skatt, innvandring eller helse, og for å straffe overtreddelser begått på dens territorium eller sjøterritorium av slike bestemmelser. Med hjemmel i territorialfarvannsloven ble det med virkning fra 1. januar 2004 opprettet en tilstøtende sone på 12 nautiske mil utenfor sjøterritoriet rundt Fastlands-Norge, jf. kgl. res. 27. juni 2003.

I den grad stater har sjøterritorium som ligger overfor eller støter mot hverandre, gir Havrettskonvensjonen art. 15 regler om hvordan avgrensning skal foretas. Den konkrete avgrensningen mellom to staters territorium vil vanligvis være fastsatt i folkerettslige avtaler. Norges sjøterritorium grenser opp mot henholdsvis Russland og Sverige. Avgrensningen av Norges sjøterritorium mot Russland følger av overenskomst av 15. februar 1957 mellom Norge og Sovjetunionen og overenskomst av 11. juli 2007 mellom Norge og Russland om den maritime avgrensningen i Varangerfjordområdet. Avgrensningen av Norges sjøterritorium mot Sverige ble først fastlagt gjennom en internasjonal voldgiftsdom («Grisebå»-dommen) av 23. oktober 1909, da både Norge og Sverige hadde territorialfarvann på 4 nautiske mil. Grensen er også lagt til grunn i overenskomst av 5. april 1967 om avgrensningen av Norges og Sveriges fiskeriområder i det nordlige Skagerrak. I en erklæring av samme dato om Norges og Sveriges sjøterritorier i det nordlige Skagerrak, forpliktet de to statene seg til ikke å utvide sine respektive sjøterritorier utover nærmere angitte linjer.

Havrettskonvensjonen art. 76 nr. 1 definerer hva som regnes som en kyststats kontinentalsokkel. Norge mottok i 2009 anbefaling fra Kontinentalsokkelkommisjonen i New York om kontinentalsokkelens utstrekning utenfor 200 nau-

tiske mil i Barentshavet, Norskehavet og Polhavet, i samsvar med prosedyren i art. 76 nr. 4-6. Etter art. 77 nr. 1 utøver kyststaten suverene rettigheter over kontinentalsokkelen for det formål å undersøke og utnytte dens naturforekomster.

4 Ordningen i andre Schengen-land

I utredningen punkt 3.6 har utvalget vist til at ordningene i Norge, Danmark, Sverige og Finland avspeiler to prinsipielt forskjellige organisatoriske løsninger. Finland representerer den ene hovedløsningen, med en særskilt sivilt organisert grensemyndighet med en militær struktur. Danmark, Norge og Sverige representerer den andre løsningen, med politiet som hovedansvarlig for grenseovervåking og kontroll av persontrafikken. Ingen av landene har toll- og varekontroll integrert, men forskjellige grader av samarbeid og stedfortreder-tjeneste. Et fellestrekk er at politiet ikke har forutsetninger for å overvåke og kontrollere alle deler av grensene.

Danmark har ikke ytre Schengen landegrense. Inn- og utreisekontrollen foregår derfor i sjø- og lufthavnene, og grenseovervåkingen gjelder bare disse overgangsstedene og sjøgrensen. Den andre forskjellen er at Danmark ikke har en egen kystvakt. Derfor bistår Forsvaret politiet med overvåkingen av ferdselen i sjøområdene. Forsvaret rapporterer til politiet når det gjøres observasjoner som er politirelevante. Oppstår det behov for politiinnsats i sjøen, tjener Forsvarets sjø- og luftfartøyer som plattform for politiets operasjon. Forsvaret utfører ikke politigjøremål av eget tiltak, unntatt i nødstilfeller. Politiassistanse utøves under politiets ledelse, men slik at de militære styrkene forblir under militær kommando.

Heller ikke *Sverige* har ytre Schengen landegrense. Ansvar for de grenserelevante oppgavene ligger for Sveriges del til politiet, Migrasjonsverket og Kustbevakningen, som alle hører under Justitiedepartementet, og til Tullverket, som hører under Finansdepartementet. Kustbevakningens organisatoriske forankring atskiller seg fra den norske kystvaktens ved at den er en sivil organisasjon. Den er altså ikke en del av forsvarsmakten i fredstid, og styres ikke av de militære kommandosentrene. Reglene om grensekontrollen følger av den svenske utlänningslagen (2005:716) av 29. september 2005.

Finland har ytre Schengen landegrense mot Russland. De finske ordningene og rettsreglene for grensevakten er etter reformer på 1990-tallet vel tilpasset Schengen-regelverket, men de orga-

nisatoriske løsningene er til dels av eldre dato. Grensebevoktningen hadde opprinnelig militært utspring. Tjenestene ble etter hvert samlet under Inrikesministeriet, men beholdt sin militære organisasjon. Gränsbevakningsväsendet (GBV) bevokter sjøterritoriet og en landegrense på knapt 260 mil, hvorav en halvpart er Schengen yttergrense mot Russland. Etatens organisasjon og drift er regulert i lov 577/2005 om gränsbevakningsväsendets förvaltning. Reglene om kontroll og overvåking, fremgangsmåter og tvangsmidler er gitt i en egen lov; gränsbevakningslag 578/2005. Det er dessuten en egen lov om behandling av personopplysninger i grensevesenet, nr. 579/2005.

De finske militære styrkene står ikke på grensene. En suverenitetskrenkelse vil derfor initialt bli møtt av GBV. Mannskapet har uniformer med et sivilt preg og patruljerer grensene med våpen. Grensene overvåkes med diverse tekniske hjelpemidler som sensorer og video. Videre kontrollerer GBV trafikken over grenseovergangsstedene, og leder og samordner virksomheten til alle tjenester som utfører inn- og utreisekontroll. Til slike andre tjenester hører politiet, som også står for inn- og utreisekontrollen på noen mindre flyplasser, og den finske Tolletaten, som har varekontrollen men bistås av GBV i tollovervåkingen.

Finlands grenseavtale med Russland ligner på den Norge har, blant annet gjennom ordningen med grensekommissærer. Grensekommissærfunksjonen tilligger de regionale sjefen i GBV som har ansvar for landegrensen. Gränsbevakningslagens kap. 7 hjemler opprettelse av en grensesone på inntil 4 km i sjøen og 3 km på ytre Schengen landegrense mot Russland. Sonen er begrunnet med overvåkingsbehovet. Man må ha tillatelse for å oppholde seg i den, og det er begrensninger på ferdsel. Ferdsel om natten er ikke tillatt i grensevassdrag og det kreves tillatelse på dagtid. Våpenbesittelse krever tillatelse. Bygninger kan ikke oppføres nærmere grensen enn 50 m uten tillatelse, og alle konstruksjoner som kan hindre grenseovervåkingen er forbudt. Innen en avstand på 20 meter er det forbudt å fjerne masser uten tillatelse. Det finnes også et system for meldeplikt for visse virksomheter, blant annet fiske i grensevassdrag.

Ordningene i de andre europeiske landene varierer like mye som i Norden, og bestemmes av nasjonale tradisjoner og geografiske og politiske forhold. Organisatoriske variasjoner til tross gir både de internasjonale forpliktelsene som følger

særlig av Schengen-samarbeidet og internrettslige interesser i å bekjempe ulovlig innvandring og grensekryssende kriminalitet nasjonale reguleringsbehov knyttet til utøvelse av grensekontroll.

5 Lovstruktur

Som flertallet påpekte i punkt 4.2.1 i utredningen, er politiets oppgaver knyttet til grensekontroll fragmentarisk regulert i ulike lover. Viktige Schengen-oppgaver som grenseovervåking savner forankring i lov. Sammenhengen mellom inn- og utreisekontroll og grenseovervåking tilsa etter utvalgets flertalls syn at disse sidene reguleres i en og samme lov. Ved å innlemme de materielle reglene i riksgrenseloven, kan de eksisterende hjemlene for overvåking av den norsk-russiske grensen i samsvar med grenseregimeavtalen med Russland harmoniseres med reguleringsbehovene som følger av Norges Schengen-forpliktelser.

Utvalgsmedlemmet fra Toll- og avgiftsdirektoratet var ikke enig med resten av utvalget i spørsmålet om lovstruktur, og fremholdt i særmerknad i utredningen punkt 7.1 at en grenselov vil skape uklare gråsoner mellom myndighetenes ansvarsområder og uklarhet om styringslinjene mellom myndighetene som er fysisk tilstede på grensen. *Toll- og avgiftsdirektoratet* og *Norsk tollforbund* støttet dette medlemmets syn i sine høringsuttalelser, men forslaget om en ny grenselov ble ikke ansett spesielt kontroversielt blant øvrige høringsinstanser som uttalte seg. *Finansdepartementet* så positivt på forslaget om en ny grenselov under den grunnleggende forutsetning at varekontrollen som utføres av Tolletaten ikke skal omfattes, og uttalte:

«Lovteknisk vil dette være et egnet sted for den grenseregulering som ikke allerede følger av andre, direkte etatsforankrede hovedlover. Vi har forståelse for at norsk Schengen-medlemskap stiller særlige krav til politiets grenseforvaltningsoppgaver, og at sammenhengen mellom inn- og utreisekontroll og grenseovervåking kan gjøre det naturlig å regulere disse sidene i samme lov, slik utvalget peker på. I det videre arbeidet med en eventuell ny grenselov er det viktig å få gode avgrensninger mot tollmyndighetenes ansvar og arbeidsoppgaver etter tollregelverket.»

Utlendingsdirektoratet (UDI) mente utlendingslovens bestemmelser om kontrollen, kontrollstedene og kontrollmidlene i §§ 14, 15 og 22 systematisk tilhører grenseloven. Det samme gjelder meldepliktreglene i utlendingsloven § 20 første ledd bokstav a og b. For å avhjelpe faren for å svekke tilgjengeligheten til regelverket, foreslo UDI en generell henvisning fra utlendingsloven kapittel 2 til relevante bestemmelser i den foreslåtte grenseloven.

Troms politidistrikt anså det naturlig at det utarbeides en ny lov som henter sine hjemler fra andre eksisterende lover, og mente bestemmelsene om inn- og utreisekontroll hører naturlig hjemme i en grenselov. Tilsvarende mente *Østfinnmark politidistrikt* at utvalget har valgt en hensiktsmessig tilnærming som vil dekke behovet for en lovmessig forankring av den sivile grenseovervåkingen og kontroll av persontrafikken over grensene. *Romerike politidistrikt* var i tvil om behovet for en særskilt grenselov, men tiltrådte etter en helhetsvurdering de deler av utvalgets lovutkast som innebærer moderniserte regler om riksgrensen, grensegater, adferdsregler i grenseområdene og hjemmel for grenseovervåking. Dette politidistriktet og *Politidirektoratet* påpekte imidlertid behovet for en nærmere vurdering av forholdet til den den gang nokså nylig reviderte utlendingsloven, med tilhørende tekniske tilpasninger.

Departementet mener i likhet med utvalgets flertall at verken utlendingsloven eller riksgrenseloven av 1950 er egnede fundament for utbedring av regelverket for politiets grensekontrolloppgaver. Riksgrenseloven kunne i og for seg ha vært oppdatert med mer moderne adferds- og rådighetsregler og mer allmenngyldige regler om kontroll med bevegelsen av personer over grensene, men dens lovtekniske utforming gjør den lite egnet for videreutvikling. Den foreslås derfor avløst av en ny grenselov med ny oppbygning og generelt mer tidsriktig innhold. Gjeldende regler om grensepassering og inn- og utreisekontroll foreslås også overført fra utlendingsloven til ny grenselov.

I dag fastslår utlendingsloven § 22 at politiet har ansvaret for «grensekontrollen». Utlendingsloven bygger på reglene i grenseforordningen, og gjenspeiler språklig sett at grensekontroll i grenseforordningens forstand omfatter både grenseovervåking og inn- og utreisekontroll. I utlendingslovens forstand dreier «grensekontroll» seg likevel bare om inn- og utreisekontroll. Ved å flytte kompetanseregelen til ny grenselov, og samtidig lovforankre politiets ansvar for grensekontroll i form av grenseovervåking, klargjøres også begrepene og oppgavene. Grenseloven vil dermed inneholde alle regler om ansvar, organisering og gjennomføring av grensetilsyn og grensekontroll, mens utlendingsloven blir en mer rendyrket lov som fastsetter de materielle vilkårene for utlendingers adgang til riket og opphold her.

Overføring av de aktuelle bestemmelsene i utlendingsloven til ny grenselov anses ikke å ville svekke sammenhengen i utlendingslovgivningen, eller gi spesielle utfordringer for utlendingslovens systematikk og politiets systemer. Endringer i regelverksstruktur kan i en overgangsfase gi rettspedagogiske utfordringer, men slike utfordringer kan håndteres gjennom henvisninger i de respektive lovene, og gjennom annen form for informasjon. En ny grenselov med sterkere fundament for forpliktelsene etter Schengen-regelverket må under enhver omstendighet samvirke med utlendingslovens regler om utlendingers adgang til riket og opphold her. De detaljerte forslagene

om overføring av det materielle innholdet i riksgrenseloven og utlendingslovens regler om grensepassering og inn- og utreisekontroll behandles i proposisjonens punkt 7 og 9. Behovet for tydelige avgrensninger mot Tolletatens varekontroll etter tolloven og andre avgrensningsbehov følges opp gjennom lovforslagets bestemmelser om lovens saklige virkeområde og forhold til andre regler, jf. punkt 6.1.

En ny grenselov må ledsages av en tilhørende forskriftsrevisjon. Fordi den foreslåtte loven vil erstatte riksgrenseloven, må relevante forskrifter i medhold av riksgrenseloven videreføres i ny forskrift til grenseloven. Reglene i utlendingsforskriften som får nytt hjemmelsgrunnlag i grenseloven må også videreføres gjennom ny forskrift. Videre innebærer lovforslaget endringer i gjeldende struktur for henholdsvis lov- og forskriftsregulering. Departementet har gjennomgående lagt vekt på å styrke hjemmelsgrunnlaget for regler som er ment å ivareta internasjonale forpliktelser, og som retter seg mot publikum og private aktører. Blant annet foreslås flere av adferdsreglene i riksgrenseforskriften lovregulert. Det vil dessuten være behov for ny, supplerende forskriftsregulering til flere av bestemmelsene i lovforslaget. Videre er det behov for en gjennomgang av den eksisterende strukturen med forskrift, instruks og avtaler om samarbeidet mellom politiet, Forsvaret ved Garnisonen i Sør-Varanger og grensekommissæren på den norsk-russiske grensen.

6 Lovforslagets alminnelige bestemmelser

6.1 Formål og saklig virkeområde

6.1.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår en formålsparagraf som anviser hvilke sentrale hensyn og oppgaver grenseloven skal ivareta. Formålet er for det første å hjemle og regulere den sivile grensekontrollen, det vil si inn- og utreisekontrollen på grensene, og overvåking av grensene og grenseovergangsstedene. For det andre er formålet å regulere forholdene ved Norges grenser og tilsynet med dem. Uttrykket «tilsyn» er valgt fordi det primære her ikke er kontroll, men oppgaver knyttet til den løpende ivaretagelse av den fysiske tilstanden til grensen, herunder rydding og vedlikehold av grensemerker og grensegater. Det dreier seg om rettsforhold og fysiske forhold vedrørende grensene. Det dreier seg også om adferd ved grensene, jf. forslaget til adferdsregler i § 10, og da vil tilsynet få karakter av kontroll.

Utvalget har angitt et tilleggsformål om å bekjempe grenseoverskridende kriminalitet og ulovlig innvandring, og skriver:

«Dette er et erklært Schengenformål og en konsekvens av den frie bevegelsen innen Schengen og av at Schengenstatene utfører den ytre grensekontroll på vegne av medlemsstatene. Tilleggsformålet begrenser ikke lovens saklige virkeområde, men utdyper det på et område hvor Norge er forpliktet gjennom avtale. Tilleggsformålet gjelder hele Schengenområdet, ikke bare Norge. Det ivaretas ved innreisekontrollen, men også utreisekontrollen kan bidra.»

I utredningen punkt 4.4.7 er det redegjort nærmere for hva utvalget legger i begrepet «grenseoverskridende kriminalitet»:

«For en grenselovs formål må som grenseoverskridende kriminalitet oppfattes all kriminalitet som innebærer at mennesker eller gods, herunder penger, krysser grensene. «Grenseoverskridende kriminalitet» må altså holdes for et snevrere begrep enn «internasjonal kriminali-

tet». Grunnen er at det ikke gir noen mening å involvere grensetjenesteledde i bekjempelsen av kriminalitet som ikke i noen fase vil medføre grensekryssing. Dette betyr at bl.a. elektronisk kommunikasjon, herunder elektronisk pengeoverføring faller utenfor. En annen sak er at internasjonal kriminalitet som regel vil betinge grensekryssing i en eller annen fase og at grensetjenestene av den grunn kan bli trukket med i bekjempelsen.»

Bekjempelse av grenseoverskridende kriminalitet bidrar til å ivareta medlemsstatenes «indre sikkerhet», et begrep som står sentralt i Schengensamarbeidet. I fortalen til grenseforordningen omtales indre sikkerhet som et formål med grensekontroll, sammen med bekjempelse av illegal innvandring og menneskehandel, ivaretagelse av offentlig orden, folkehelse og internasjonale forbindelser. Forordningen tillater midlertidig gjeninnføring av kontroll på de indre grenser når indre sikkerhet og offentlig orden er alvorlig truet. Dessuten er ett av de uttrykte formålene med Eurosur-systemet å øke Schengen-statenes indre sikkerhet ved å bidra til å redusere grenseoverskridende kriminalitet som menneskesmugling, narkotikasmugling og terrorisme. Utvalget konkluderer etter dette med at sikkerhetsbegrepet i Schengensamarbeidet ikke er entydig, men at man stort sett prøver å holde de militære sikkerhetsbehov utenfor. Det er altså de typiske politimessige sikkerhetsbehov Schengensamarbeidet skal bidra til å ivareta ved siden av de rene behov for inn- og utreisekontroll på grensene, og de politimessige sikkerhetsbehovene har over årene blitt stadig viktigere for statene. Utvalget ser ingen grunn til å operere på noe høyere presisjonsnivå enn dette i sin utredning, unntatt når konteksten krever det. Det dreier seg stort sett om bekjempelse av straffbare handlinger som bedømmes som alvorlige i alle europeiske land, og særlig slike som har grenseoverskridende karakter og er organisert. I den øvre delen av skalaen beveger man seg mot terrorisme og videre mot handlinger som kan kreve militær reaksjon. I nedre del nærmer man seg småkriminalitet som er grensekrys-

sende, og organisert eller foregår i slikt omfang at det blir et problem for statene.

Utvalgets forslag til formålsparagraf avgrenser lovens virkeområde mot Forsvarets vern om norsk suverenitet og suverene rettigheter, og henviser til at vilkår for utlendingers adgang til riket følger av utlendingslovgivningen. Utvalget foreslår en egen bestemmelse som fastslår at loven skal gjelde med de begrensninger som er anerkjent i folkeretten eller følger av overenskomst med fremmede stater. Utvalget mener det er naturlig med en slik bestemmelse i grenseloven, siden grenserettslige spørsmål etter sin natur gjelder forholdet mellom stater, og i stor utstrekning også er regulert i folkerettslige avtaler.

6.1.2 Høringsinstansenes syn

Det er bare *Finansdepartementet*, *Toll- og avgiftsdirektoratet (TAD)*, *Norsk tollforbund*, *Politidirektoratet* og *Østfinnmark politidistrikt* som har uttalt seg om utvalgets utkast til formålsparagraf.

Finansdepartementet har ingen innvendinger til at det uttrykkes direkte i en ny grenselov at formålet med denne skal være å medvirke til å bekjempe grenseoverskridende kriminalitet, men peker på at bekjempelse av grensekryssende kriminalitet knyttet til vareførselen primært ivaretas gjennom Tolletatens kontroll av vareførselen etter tolloven. Språklig sett bør derfor utvalgets forslag til ordlyd omformuleres noe, slik at grenseloven ikke presenteres direkte som medvirker i den aktuelle bekjempelse. *Finansdepartementet* legger ellers til grunn at utvalgets utkast til § 6 om politiets samarbeid med andre myndigheter, og om bistand fra disse, også vil omfatte tilleggsformålet.

TAD finner utvalgets formålsbestemmelse svært vid, og mener avgrensningen mellom forvaltningsrettslig kontroll og de mer strafferettslige oppgavene er uklar. Avgrensningen mot varekontrollen må også være klarere enn etter utvalgets forslag, som gir en uheldig forutsetning om myndighetsoverføring til politiet.

Politidirektoratet slutter seg til *Østfinnmark politidistrikts* uttalelse om at avgrensningen til eksisterende lovgivning er godt tilpasset formålet med den nye grenseloven. En grenselov med et videre formål som omfattet flere myndigheters ansvarsområder knyttet til grensepassering, ville blitt betydelig mer omfattende med fare for å bli uoversiktlig. Samtidig er rettskildebildet mer fullstendig på de andre grensemyndighetenes ansvarsområder, og det er derfor heller ikke samme behov for klargjøring.

6.1.3 Departementets vurdering

Departementet er enig med utvalget i at lovforslagets folkerettslige rammer og funksjoner gjør det naturlig med en formålsparagraf som understreker lovens viktigste intensjoner. Formålsparagrafen bør etter departementets syn ta utgangspunkt i det overordnede målet om å sikre at grensetilsyn og grensekontroll av personer utføres i samsvar med nasjonale behov og internasjonale forpliktelser. Dette er i og for seg selvsagt, også i lys av at norsk rett presumeres å stemme med folkeretten. Henvisningen til internasjonale forpliktelser i formålsparagrafen vil likevel tjene som en påminnelse og presisering. Tilsvarende påminnelse og presisering følger av utlendingslovens formålsparagraf, og mange av de samme hensynene gjør seg gjeldende for grenselovgivningen. Begge regelsett er preget av en internasjonalisert rettsorden, hvor Norge er aktiv deltaker både globalt og regionalt. I likhet med utlendingsloven følger mange av grenselovens bestemmelser av folkerettslig forpliktende avtaler Norge har inngått, særlig gjennom Schengen-samarbeidet.

Grenselovens formålsparagraf bør, som utvalget også foreslo, omhandle grensekontrollens kriminalitetsbekjempende side. Medvirkning til å bekjempe grenseoverskridende, også kalt grensekryssende, kriminalitet og ulovlig innvandring vil være ett av flere sentrale mål som sammen vil bidra til å sikre at grensetilsyn og grensekontroll av personer utføres i samsvar med nasjonale behov og internasjonale forpliktelser.

I prinsippet kan grensekryssende kriminalitet omfatte alle straffbare forhold som involverer personer eller varer fra et annet land – uten at dette på noen måte er en presis angivelse av fenomenet. Grensekryssende kriminalitet trenger ikke involvere fysisk grensepassering, for eksempel dersom det utøves kriminalitet over internett, og kommer i mange tilfeller først til uttrykk langt fra grensene. I grenselovens forstand vil grensekryssende kriminalitet typisk være organisert kriminalitet i form av menneskesmugling, og smugling av narkotika og andre varer som er relatert til den fysiske bevegelsen over grensen og kan avdekkes ved inn- og utreisekontroll og grenseovervåking. Departementet slutter seg til utvalgets refleksjoner rundt innholdet i begrepet grenseoverskridende kriminalitet i relasjon til Schengen-samarbeidet. Det kan legges til at Eurosur-forordningen artikkel 3 bokstav (e) nå definerer begrepet «cross-border crime» som «*any serious crime with a cross-border dimension committed at, along or in the proximity of, the external border*». En mer pre-

sis eller avgrensende definisjon av begrepet i grenselovsammenheng anses verken mulig eller nødvendig.

Bekjempelse av kriminalitet, herunder grensekryssende kriminalitet, er et samfunnsansvar. Derfor er det både en alminnelig politioppgave og en oppgave for en rekke andre organer, særlig for Tolletaten, som Finansdepartementet har påpekt. Ved å uttrykke at grenseloven skal «bidra» til å bekjempe grensekryssende kriminalitet, tilkjenneis også at andre myndigheter har ansvar. Videre er utgangspunktet for arbeidet med en ny grenselov at Norges nasjonale behov og internasjonale forpliktelser til å bekjempe ulovlig innvandring og grenseoverskridende kriminalitet skal ivaretas gjennom gjeldende ordninger for oppgaveløsning mellom politiet og andre myndigheter med ansvar på eller ved grensen, særlig Forsvaret og Grensekommissariatet, Tolletaten og utlendingsmyndighetene. Den norske organisasjonsmodellen krever dermed så vel sentralt tverrdepartementalt samarbeid, som operativt tverretatlig samarbeid tuftet på klar ansvarsforståelse. Grenseloven skal bidra til optimalisering av samarbeidet ved å gi oversikt over oppgavene, ansvarsforholdene og myndighetsutøvelsen som faller innenfor lovens virkeområde. Gjennom dekkende hjemler og tydelige ansvars-, styrings- og samhandlingslinjer vil grenseloven også bidra til å understøtte politiets oppgaveløsning. Både effektivt samarbeid og klare ansvarslinjer er så sentralt for måloppnåelsen at det etter departementets syn bør komme til uttrykk i lovens formålsparagraf.

I tillegg til de elementer som inngår i utvalgets utkast til formålsparagraf, bør det etter departementets syn være et uttrykt mål både etter utlendingsloven og etter ny grenselov å legge til rette for lovlig bevegelse over grensene, jf. utlendingsloven § 1 annet ledd. Å legge til rette for lovlig bevegelse over grensene handler både om å gjøre den fysiske grensekontrollen rask og effektiv for den reisende, og om å utforme rettferdige materielle vilkår for adgang og opphold. Schengen-regelverket om grensekontroll preges av en rivende teknologisk utvikling for å gjøre det mer effektivt å sile andelen ulovlige passeringer fra den store massen av mennesker i kontinuerlig, lovlig bevegelse over grensene. Bekjempelse av ulovlig innvandring vil også være et mål etter grenseloven, i tråd med forutsetningen i grenseforordningen. Her vil utlendingsloven og ny grenselov ha overlappende, eller samvirkende, formål.

Departementet slutter seg for øvrig til utvalgets syn på behovet for å avklare forholdet til folkeretten og enkelte særlig viktige lover og opp-

gaver, og foreslår at slike avklaringer nedfelles i en egen bestemmelse som også positivt angir lovens saklige virkeområde. Følgelig fremgår det av forslaget til § 2 at loven gir regler om rettslige og fysiske forhold i tilknytning til riksgrensen, og om grensepassering og grensekontroll av personer. Forholdet mellom grenseloven og utlendingsloven foreslås klargjort ved henvisningen til at regler om utlendingers adgang til riket og deres opphold her følger av utlendingsloven. Forslaget avspeiler at grenseloven regulerer selve grensekontrollen og formålet med grensekontrollen, uten selv å gi hjemmel for å fatte vedtak på grunnlag av forhold som avdekkes ved grensekontroll. Den klargjør også at loven ikke gjelder militære oppgaver, kontroll av vareførselen etter tolloven eller annen kontrollvirksomhet på eller ved grensen etter annen lov.

6.2 Stedlig virkeområde

6.2.1 Gjeldende rett

Utlendingsloven § 6 angir rekkevidden av politiets ansvar for grensekontroll etter loven. Etter § 6 første ledd gjelder loven for «riket, herunder for innretninger og anlegg som nyttes på eller er tilknyttet den norske delen av kontinentalsokkelen.» Etter annet ledd kan Kongen i forskrift fravike lovens regler for innretninger og anlegg som nevnt i første ledd, samt gi forskrift om pass- og grensekontroll ved reise mellom disse og norsk landterritorium. Slike regler er gitt i utlendingsforskriften §§ 1-10 til 1-13.

Svalbard er en del av riket. Norge er ifølge Svalbard-traktaten forpliktet til å sikre like rettigheter for borgere og selskaper fra traktatpartene på områder som er definert i selve traktaten. Svalbard er derfor unntatt fra utlendingslovens virkeområde, jf. utlendingsloven § 6 fjerde ledd.

Som følge av Norges forpliktelser etter Schengen-regelverket gir § 6 fjerde ledd hjemmel for Kongen til å gi nærmere regler om kontroll med reisende som kommer fra eller reiser til Svalbard. Slike regler er gitt i utlendingsforskriften § 1-15. Bestemmelsen fastslår at det skal foretas inn- og utreisekontroll, og at kontrollen skal omfatte både nordmenn og utlendinger (dvs. både personer som omfattes av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen og tredjelandsborgere). Inn- og utreisekontrollen gjennomføres ved avreise fra eller ankomst til lufthavn på fastlandet, i praksis i Tromsø eller Oslo.

Jan Mayen er også en del av riket, og omfattes både av EØS-avtalens virkeområde og av Schengen-samarbeidet. Etter lov 27. februar 1930 nr. 2

om Jan Mayen, bestemmer Kongen i hvilken utstrekning andre lover enn norsk privatrett, strafferett og lovgivning om rettspleien skal gjelde, jf. § 2. Utlendingsloven § 6 tredje ledd fastslår også uttrykkelig at loven gjelder for Jan Mayen, men gir hjemmel for Kongen til å gi forskrift om utlendingers adgang til Jan Mayen som fraviker lovens regler. Etter utlendingsforskriften § 1-14 får reglene i loven og forskriften anvendelse for utlendingers adgang til og opphold på Jan Mayen så langt de passer, med de unntak og presiseringer som følger av forskrift 1. juni 1962 nr. 1 om utlendingers adgang til Jan Mayen, gitt med hjemmel både i lov om Jan Mayen § 2 og utlendingsloven § 6.

Tilstøtende sone er ikke en del av norsk territorium, og regnes ikke som en del av «riket», jf. Ot.prp. nr. 75 (2006–2007), som i merknaden til utlendingsloven § 6 viser til at riket omfatter områder som betegnes som sjøterritoriet og indre farvann. Det er derfor per i dag ikke hjemmel for å utøve inn- og utreisekontroll i tilstøtende sone. Tilstøtende sone kan imidlertid overvåkes, og slik overvåking kan danne grunnlag for å utøve inn- og utreisekontroll for fartøy som seiler inn i territorialfarvannet.

Utlendingsloven gjelder ikke for norske skip i utenriksfart, jf. § 6 femte ledd. Kongen kan gi nærmere regler i forskrift om når loven eller regler gitt i medhold av loven likevel får anvendelse for slike skip. Nærmere regler er gitt i utlendingsforskriften § 1-16.

Utlendingsloven gjelder heller ikke for de norske bilandene. Bouvetøya, Dronning Maud Land og Peter I Øy er norsk territorium, men ikke en del av kongeriket Norge.

6.2.2 Utvalgets forslag

Etter utvalgets lovutkast § 3 skal oppgavene etter grenseloven utføres i kongeriket Norge, i tilstøtende sone, på annen stats jurisdiksjonsområde hvis det følger av avtale med staten, på områder hvor ingen stat har suverenitet hvis det følger av folkeretten, og på og ved innretninger og anlegg som nyttes på eller er tilknyttet norsk kontinental-sokkel.

Kongeriket Norge omfatter Fastlands-Norge, Svalbard og Jan Mayen. Utvalget har derfor valgt en løsning som er ment å gi grenseloven anvendelse for Svalbard og Jan Mayen, men med hjemmel for tilpasningsbestemmelser.

Utkastet til § 3 angir ingen indre stedlig begrensning. Grenseloven vil derfor gjelde overalt i riket, ikke bare på grensene. Utvalget har

samtidig vist til at mange av de foreslåtte reguleringene angir funksjonelle begrensninger som i realiteten vil innebære indre stedlige begrensninger. At territorialfarvannet omfattes må ses i sammenheng med at det er en del av territoriet.

Territorialfarvannsloven § 4 åpner for kontroll i tilstøtende sone uten å angi om lovgivningen det skal kontrolleres for gjelder eller ikke. Bestemmelsen gir ikke hjemmel for kontrolltiltak knyttet til overtredelser i den tilstøtende sone uten berøring til territoriet, siden kyststaten normalt bare kan gi sin lovgivning virkning innenfor sitt territorium. Utvalget har pekt på at problemet med håndheving av en lov som ikke gjelder for området har eksistert siden territorialfarvannsloven ble gitt, og foreslår en tydelig angivelse av at oppgavene etter grenseloven kan utføres også i tilstøtende sone. Det betyr ikke at reglene i utlendingsloven også må få anvendelse. Det er bare kontrollreglene som er aktuelle, i praksis ved at overvåking av sjøområdene kan gi grunnlag for nærmere undersøkelse av fartøy.

I noen sammenhenger er det rettslig uproblematisk å utøve kontroll for å håndheve en lov som ikke i seg selv gjelder i tilstøtende sone, for eksempel hvis noen unndrar seg utreisekontroll, eller det er tale om forsøk på menneskesmugling og dermed om straffbare handlinger. Det er vanskeligere med reisende som ikke vil fylle vilkårene for innreise. Dersom de stanses i tilstøtende sone vil det dreie seg om foregrepet kontroll, dvs. om å kontrollere og bortvise personer som har tenkt seg til riket, men ennå ikke har kommet frem. Utvalget viser til at problemene rundt foregrepet kontroll er retts teknisk vanskelige. De kan løses praktisk ved at personer som kontrolleres i tilstøtende sone, og ikke fyller vilkårene for innreise, bringes til riket og dernest bortvises derfra. En ryddig rettslig løsning hadde etter utvalgets syn vært å foretrekke, men hører mer hjemme i utlendingsloven enn i en ny grenselov. Utvalget har derfor nøydt seg med å peke på problemet.

Utvalgets lovutkast gir grenseloven anvendelse på annen stats territorium såfremt dette følger av (stående eller enkeltstående) avtale med staten. Forslaget må ses i sammenheng med den stadige utviklingen av samarbeidet mellom statene om grensekontroll i sin alminnelighet. Tolloven kapittel 14 gir bestemmelser om kontroll på andre staters territorium eller på vegne av andre stater, og omvendt om andre staters adgang til å opptre i eller for Norge. Utvalget ser ikke grunn til å hjemle så omfattende ordninger for inn- og utreisekontrollen.

Imidlertid foreslår utvalget å hjemle at oppgaver etter grenseloven kan utføres på områder hvor ingen stat har suverenitet, såfremt det følger av folkeretten. Forslaget omfatter havområder hvor det etter folkeretten er fri ferdsel, i praksis det åpne hav. Det vil normalt ikke kunne utøves inn- og utreisekontroll her, men det kan utføres overvåking. Forslaget gir klar nasjonal forankring for eventuell uavbrutt forfølgelse i samsvar med Havrettskonvensjonen art. 111 av fartøyer som mistenkes for brudd på utlendingsloven. Videre foreslår utvalget å gi grenseloven anvendelse for oljeinstallasjonene, med hjemmel for tilpasningsbestemmelser i forskrift, jf. gjeldende rett etter utlendingsloven § 6 første ledd.

Bilandene Bouvetøya sør i Atlanterhavet og Peter I Øy og Dronning Maud Land i Antarktis er norsk territorium, men ikke del av Kongeriket Norge. Utvalget ser ikke behov for å gi regler om grensekontroll anvendelse for disse øde og lite tilgjengelige områdene. Etter utvalgets utkast til forskriftshjemmel står det Kongen fritt til å gi grenseloven hel eller delvis anvendelse der hvis behovet tilsier det. Hjemmelen omfatter også tilpasningsbestemmelser for kontrollen av reisende til og fra Svalbard, Jan Mayen og installasjonene på kontinentalsokkelen. Utvalget viser til at mye av trafikken går fra norsk jurisdiksjonsområde, f.eks. Jan Mayen, til annet norsk jurisdiksjonsområde, f.eks. Fastlands-Norge, men via internasjonalt farvann eller luftrom. Trafikk kan også gå fra utlandet, f.eks. Skottland, til en oljeinstallasjon og videre til norsk fastland, eller i retur til Skottland uten at de reisende har vært innom norsk fastland. Både dette, den isolerte beliggenheten, fraværet av utstasjonert politi på installasjonene og de særlige myndighetsordningene for Svalbard og Jan Mayen, krever tilpasningsregler.

6.2.3 Høringsinstansenes syn

Utlendingsdirektoratet mener ny grenselov bør tydeliggjøre at Svalbard ligger utenfor Schengens yttergrense, og klargjøre statusen for Jan Mayen. Ingen andre høringsinstanser har kommentert utvalgets forslag om virkeområde.

6.2.4 Departementets vurdering

Departementet slutter seg i hovedsak til utvalgets utkast til virkeområderegulering, men ser behov for enkelte endringer og presiseringer i relasjon til grenselovens anvendelse utenfor Fastlands-Norge.

I henhold til Svalbardloven gjelder andre lovbestemmelser enn norsk privatrett, strafferett og lovgivning om rettspleien kun når det er særskilt fastsatt, jf. § 2. At virkeområdet for grenseloven generelt angis til Kongeriket Norge, anses ikke tilstrekkelig til å gi loven anvendelse for Svalbard. Departementet ser det heller ikke som ønskelig at det fastsettes særskilt i grenseloven at loven gis anvendelse for Svalbard. Det har blant annet sammenheng med at flere av lovens bestemmelser regulerer forhold som ikke er relevante, særlig i relasjon til det faktum at Svalbard ikke omfattes av Schengen-samarbeidet. Det foreslås i stedet en hjemmel for nærmere regler i forskrift om grenselovens anvendelse for Svalbard, blant annet om kontroll med reisende og andre særlige regler av hensyn til de stedlige forholdene, jf. lovforslaget § 25 nr. 1.

Forskriftshjemmelen i utlendingsloven § 6 fjerde ledd og reglene i utlendingsforskriften § 1-15 er gitt for å hjemle kontroll på Fastlands-Norge i henhold til Schengen-forpliktelsene til yttergrensekontroll, ikke for å hjemle kontroll på Svalbard. Denne kontrollhjemmelen foreslås derfor videreført sammen med hjemmelen for andre regler om gjennomføring av inn- og utreisekontroll, jf. omtalen i punkt 9.2.3 og forslaget til § 25 nr. 5. I tilknytning til grenselovens virkeområde foreslås en ny hjemmel som vil gi grunnlag for å innføre nasjonalt begrunnede kontrollordninger på Svalbard for å hindre ulike former for grensekryssende kriminalitet. Svalbard kan ha andre typer utfordringer enn Fastlands-Norge, og utviklingen viser at det kan være behov for å utvide rettsgrunnlaget for kontroll med reisende og å styrke gjennomføringen av slik kontroll. Svalbard-traktaten er som nevnt i punkt 3.3 ikke til hinder for at det etableres kontrollregimer, herunder grensekontroll, for å holde oversikt over reisende til og fra Svalbard. Lovens formål om å bidra til å bekjempe grensekryssende kriminalitet vil samtidig angi rammen for hvilke regler som kan fastsettes med hjemmel i grenseloven. Generelle behov for oversikt over personbevegelsen av hensyn til for eksempel samfunnsplanlegging og infrastruktur, må ivaretas gjennom annen lovgivning.

Den foreslåtte forskriftshjemmelen i § 25 nr. 1 dekker både Svalbard, Jan Mayen og de norske bilandene. Som utvalget har bemerket, vil grenseloven ikke få praktisk realitet for de øde og utilgjengelige bilandene slik situasjonen er i dag, men det bør være mulig å gjøre kontrolltiltak gjeldende hvis forutsetningene endrer seg. Hjemmelen i bilandsloven § 2 for Kongen til å gi annen lovgivning anvendelse for bilandene, kan brukes til å

gi grenseloven anvendelse der. Departementet foreslår likevel en tilsvarende hjemmel i grenseloven av hensyn til helhet og sammenheng i regelverket.

Departementet er enig med utvalget i at det er behov for å utbedre hjemmelsgrunnlaget for inn- og utreisekontroll i tilstøtende sone, jf. også lovforslaget § 3. Overvåking av sonen er en grunnleggende forutsetning for å utøve målrettet inn- og utreisekontroll når situasjoner oppstår. Departementet vil i den etterfølgende forskriftsrevisjonen vurdere behovet for å klargjøre spørsmål knyttet til foregrepet kontroll (kontroll og bortvisning av personer som har tenkt seg til riket, men ennå ikke har kommet frem) og effektivisering av det operative samarbeidet mellom politiet, Kystvakten og UDI ved grensekontroll i tilstøtende sone.

6.3 Begrepsbruk

6.3.1 Utvalgets forslag

I utredningen punkt 3.1 har utvalget vist til at fraværet av en egen grensetjenesteetat og et enhetlig begrep som sier hva grensetjeneste er, har skapt en viss begrepsforvirring. Ordet «grensekontroll» har vært mye brukt, men med ulik betydning eller uten presist innhold. Funksjons- eller etatsrelaterte ord som inn- og utreisekontroll, passkontroll, tollkontroll, innvandrings- og fremmedkontroll har gitt et mer presist uttrykk for hvilken type grensekontroll man har stått ovenfor. I enkelte sammenhenger benyttes også begrepene grenseforvaltning, grensetilsyn og grenseoppsyn. I tillegg opererer riksgrenseloven med uttrykket «overvåking» av riksgrensen uten at det fremgår klart hva slik overvåking kan omfatte. Utvalget har derfor gjennomgått begrepene og de grunnleggende elementene i en sivil grensekontroll, og foreslått å definere disse i lovutkastet.

«Grensekontroll» foreslås definert som fellesbetegnelse for inn- og utreisekontroll og grenseovervåking. Ordlyden er en forkortet versjon av grenseforordningen art. 2 nr. 10, som definerer grensekontroll som «den aktivitet som utføres på en grense, i samsvar med og for formålene i denne forordning, utelukkende som følge av en intensjon om å passere eller faktisk passering av grensen, uten andre hensyn, og som består av inn- og utreisekontroll og grenseovervåking.»

«Inn- og utreisekontroll» foreslås definert med samme ordlyd som definisjonen i grenseforordningen art. 2 nr. 11. «Grenseovervåking» foreslås definert med samme ordlyd som definisjonen i

grenseforordningen art. 2 nr. 12, men «utenom åpningstider» er sløyfet fordi utvalget mener overvåking må til også i åpningstidene for å sikre at ingen unndrar seg inn- og utreisekontroll.

«Schengens regelverk» foreslås definert som overenskomster og rettsakter om Schengen som Norge er bundet av. «Grensepassering» foreslås definert som enhver fysisk forflytning over grenser og grenseovergangssteder av personer og transportmidler. Videre defineres transportmidler som innretninger til forflytning med eller uten fører til sjøs, i luften og på land, herunder også beboelige arealer. Utvalget viser til at grenseforordningen ikke har slike definisjoner.

6.3.2 Høringsinstansenes syn

Etter *Utlendingsdirektoratets* oppfatning bør definisjonen av Schengens regelverk utvides til også å omfatte anbefalinger gitt av Kommisjonen, som for eksempel Kommisjonsanbefaling 06/11/2006: Praktisk håndbok for grensepersonell (*Practical Handbook for Borders Guards*). Håndboken er ikke en rettsakt, men er inntatt i norsk rett gjennom direktoratets rundskriv RS 2007-002, vedlegg 2, og inneholder viktige bestemmelser som forutsettes fulgt.

Finansdepartementet har på generelt grunnlag vist til at det i dag er slik at «grenseoppsyn» deles inn i «grensekontroll» og «grenseovervåking». «Grensekontroll» deles igjen inn i «personkontroll» som utføres av politiet og «varekontroll» som utføres av Tolletaten. Mer spesifikt mener Finansdepartementet at utvalgets definisjon av inn- og utreisekontroll i § 4 nr. 12 gir utilsiktede assosiasjoner til at politiet skal ha en rolle i Tolletatens alminnelige kontroll av vareførselen etter tolloven. Finansdepartementet har imidlertid i utgangspunktet ingen innvendinger til at det fremgår av grenseloven at en del av inn- og utreisekontrollen vil bestå i å kontrollere transportmidler og gjenstander som kan true Schengen-landenes nasjonale sikkerhet og offentlige orden. Det er imidlertid viktig at eventuelle definisjoner ikke skaper usikkerhet om den uttalte forutsetningen at Tolletatens alminnelige kontroll med vareførselen faller utenfor reguleringen i grenseloven. Deres kontroll av transportmidler og gjenstander skal tas med som en del av definisjonen på inn- og utreisekontroll i ny grenselov, må det komme tydeligere frem at denne kontrollen kun gjelder undersøkelse av transportmidler og gjenstander for å avdekke og forebygge trusler mot Schengen-landenes nasjonale sikkerhet og offentlige orden.

Toll- og avgiftsdirektoratet mener utvalgets definisjon av inn- og utreisekontroll gir inntrykk av at kontrollen også omfatter varekontroll, og at den derfor bør endres.

6.3.3 Departementets vurdering

Departementet er enig i at det er behov for begrepsavklaring, men ser ikke behov for en egen definisjonsbestemmelse i loven. Nødvendige avklaringer kan i hovedsak gjøres ved presis utforming og omtale av de enkelte bestemmelsene, og i forskrift. Departementet vil likevel kommentere noen særlige avklaringsbehov.

I departementets lovforslag brukes begrepet «grensen» som samlebegrep for grensen over land og vassdrag og sjøgrensen. I tråd med innarbeidet språkbruk benytter departementet begrepet «riksgrensen» om Fastlands-Norges grense over land mot Sverige, Finland og Russland. Grensen mot annen stats territorialfarvann betegnes som «sjøgrensen». Betegnelsen «territorialfarvannets yttergrense» brukes der territorialfarvannet ikke grenser mot annen stats territorialfarvann. Rundt Svalbard og Jan Mayen utgjør territorialfarvannets yttergrense grensen mot annet norsk jurisdiksjonsområde (henholdsvis fiskevernsonen og fiskerisonen), og det ville være uheldig å blande dette begrepsmessig sammen med Norges grense mot annen stat. Begrepene «riksgrense», «sjøgrense» og «territorialfarvannets yttergrense» forekommer i en rekke ulike sammenhenger, og grenseloven bør bidra til begrepsenhet. «Territorialfarvann» defineres i territorialfarvannsloven.

I dag bruker både politiloven og instruksverket betegnelsen «grenseoppsyn» om Forsvarets myndighetutøvelse på vegne av politiet på den norsk-russiske grensen. Utvalgets mandat angir i punkt 2 at grenseoppsyn omfatter «*grensekontroll* som foregår på grenseovergangssteder (personkontroll og varekontroll), og *grenseovervåking* som er en overvåking av områdene mellom grenseovergangsstedene.» Denne definisjonen samsvarer ikke med grenseforordningens begrepsbruk, og heller ikke med de praktiske realitetene. I departementets lovforslag foreslås begrepet grenseoppsyn erstattet av «grenseovervåking», som er den korrekte betegnelsen på Forsvarets stående myndighetsutøvelse på vegne av politiet på den norsk-russiske grensen.

Etter definisjonene i grenseforordningen art. 2 nr. 12 forstås begrepet grenseovervåking i forordningen som «*overvåking av grensene på strekningene mellom grenseovergangssteder og overvåking av grenseovergangssteder utenfor den normale*

åpningstiden for å forhindre at personer omgår inn- og utreisekontrollen.» Definisjonen omfatter ikke overvåking av grenseovergangsstedene innenfor åpningstiden. Det fremgår imidlertid av grenseforordningen art. 13 at grenseovervåking skal motvirke at noen unndrar seg kontroll på grenseovergangsstedene. Det krever i realiteten at det også kan foregå overvåking av grenseovergangsstedene i den tid de er åpne for å sikre at ingen kommer seg utenom kontrollen på stedet. Departementet er enig med utvalget i at grenseovervåking for alle praktiske formål også må omfatte overvåking av grenseovergangsstedene *innenfor* åpningstiden, og foreslår at dette avklares i lovfor slagets § 18. Slik overvåking kan ved behov utøves ved bruk også av militære mannskaper i henhold til det etablerte samarbeidet mellom politiet og Forsvaret på den norsk-russiske grensen. Kontroll i form av overvåking av grensepasseringsstedet i åpningstiden må imidlertid ikke forveksles med kontroll i form av inn- og utreisekontroll av de reisende. Det er politiet alene som utfører inn- og utreisekontroll på grenseovergangsstedet Storskog.

Etter innarbeidet norsk språkbruk utøver både politiet og Tolletaten «grensekontroll» – av henholdsvis personer og varer. Også andre myndigheter har visse oppgaver som kan kalles grensekontroll, for eksempel Mattilsynet og vegmyndighetene. Denne språklige fellesnevneren er det vanskelig å komme utenom. Departementet anser den heller ikke problematisk, så lenge grenseloven tydeliggjør at grensekontroll *i denne sammenheng* er politiets kontroll av personer i samsvar med Schengen-regelverket, det vil si inn- og utreisekontroll av personer og grenseovervåking.

Lovforslaget regulerer også andre oppgaver og forpliktelser på riksgrensen enn de som omfattes av begrepet «grensekontroll». Dette er oppgaver som ikke i seg selv handler om bevegelsen av personer *over* grensene, men om forholdene på og ved den fysiske riksgrensen. Departementet foreslår i likhet med utvalget at disse oppgavene betegnes som «grensetilsyn». Reglene om riksgrensen og grensenære områder og forpliktelsene som følger av grenseregimeavtalen med Russland omtales nærmere i punkt 7.

6.4 Politiets ansvar og samarbeid med andre myndigheter

6.4.1 Gjeldende rett

Ved Norges inntreden i Schengen-samarbeidet ble ansvaret for gjennomføring av Schengen-

regelverket lagt til Justisdepartementet, med politiet som utøvende organ. I dag er dette ansvaret nedfelt i utlendingsloven § 22 første ledd, som fastslår at «[p]olitiet har ansvaret for grensekontrollen.» Etter definisjonen i grenseforordningen art. 2 nr. 10 består «grensekontroll» både av inn- og utreisekontroll og grenseovervåking. I utlendingslovens forstand er det imidlertid grensekontroll i form av inn- og utreisekontroll som er det primære. Politiets *overvåking* av grensene har hittil ikke vært synliggjort som en spesifikk politioppgave gjennom lov. Riksgrenselovens regler om grenseovervåking er primært innrettet mot å ivareta norske forpliktelser etter grenseregimeavtalen med Russland, og gir ingen lovmessig forankring for den systematiske overvåkingen av Norges Schengen-yttergrense som ivaretas av Forsvaret ved Garnisonen i Sør-Varanger (GSV) på vegne av politiet. Riksgrenseloven gir heller ikke veiledning om den praktiske gjennomføringen av overvåkingen.

I praksis hviler politiets samlede ansvar for kontroll med personbevegelsen over riks- og sjøgrensene tungt på samarbeid med andre myndigheter med ansvar for nødvendige oppgaver på og ved riksgrensen. Dette er først og fremst Tolletaten, Forsvaret og Kystverket. Tolletaten har ansvar for kontroll av vareførselen etter tolloven. Foruten kontroll- og håndhevelsesoppgaver etter tolloven kan Tolletaten utføre kontroll med og håndhevelse av utførselsrestriksjoner etter eksportkontrolllovgivningen, eller innførselsrestriksjoner eller innførselsforbud hjemlet i spesiallovgivningen ellers. Tolletaten vil også kunne pålegges andre oppgaver ved lov eller instruks. Som følge av de pålagte oppgavene er Tolletaten operativt til stede på grenseovergangsstedene. Tolletaten yter også bistand til politiets inn- og utreisekontroll etter utlendingsloven § 22. Reglene om Tolletatens bistand til politiets inn- og utreisekontroll omtales nærmere i punkt 9.3.

Forsvarets militære primæroppgave er å hevde norsk territoriell suverenitet og suverene rettigheter. Forsvarets derav følgende tilstedeværelse og personell- og utstyrmessige kapasitet utgjør en betydelig ressurs for sivilsamfunnet. Norske soldater har vært til stede på grensen mot Russland siden 1918. Det ble derfor tidlig truffet organisatoriske valg om å utnytte Forsvarets kapasitet til praktisk ivaretagelse også av de nødvendige sivile funksjonene på dette grenseavsnittet. Disse samarbeidsordningene er institusjonalisert ved oppgavene som utføres av grensevakten ved Garnisonen i Sør-Varanger (GSV) og oppsynsoppgavene

som er tillagt Kystvakten etter kystvaktloven. Det rettslige grunnlaget for Forsvarets myndighetsutøvelse på vegne av politiet omtales nærmere i punkt 8.2.

Politiet har også et tett samarbeid med Grensekommissariatet på grensen mot Russland. Grensekommissariatets oppgaver er nærmere beskrevet i punkt 7.1.

6.4.2 Utvalgets forslag

Utvalgets flertall foreslår å overføre innholdet i utlendingsloven § 22 til en egen bestemmelse som fastslår at politiet har et helhetlig ansvar for den sivile overvåkingen og kontrollen av persontrafikken over grensene og grenseovergangsstedene, og i territorialfarvannet og tilstøtende sone. Flertallet finner det også viktig å forankre retten og plikten til tverretattlig samarbeid i en ny grenselov. Norsk grensetjeneste er en komplisert struktur som innebærer at flere etater har overlappende oppgaver og ansvarsområder. Innenfor denne strukturen foregår det et utstrakt samarbeid lokalt og sentralt, til dels i regi av samarbeidsavtaler, instruksjer og forskrifter. Behovet for samarbeid er særlig uttalt for grenseforvaltning og grensekontroll, fordi flere etater har oppgaver å utføre på grensene og grenseovergangene, og fordi det er passeringer og ikke statiske tilstander som skal kontrolleres. For en kostnadseffektiv utnyttelse av ressurser må politiets grensekontrolloppgaver legges opp i et bevisst samspill med andre myndigheter som har ansvar på grensen eller ved grensen. Gode og publikumsvennlige samarbeidsrutiner mellom politiet og Tolletaten er også viktig for at publikum skal få en så enkel og rask grensepassering som mulig.

Når det dreier seg om en i et helhetlig perspektiv felles oppgave, er ikke samarbeid nok. Utvalget viser til at det også må foretas en samordning i den forstand at oppgaven defineres, situasjonen bedømmes og den samlede innsats koordineres. Samordning står sentralt både nasjonalt og innen Schengen-fellesskapet. Utvalget finner at det samordnende elementet mangler eller er for svakt på alle nivåer i Norge, dvs. sentralt, regionalt og lokalt. Mangelfull samordning ble også påpekt ved Schengen-evalueringen av Norge i 2005–2006, jf. utvalgets mandat. Utvalget har ikke foreslått en lovmessig forankring av samordningsplikten ved oppfølging av Schengen-regelverket, men påpeker at plikten påligger den etat som har fått det operative ansvaret, nemlig politiet.

6.4.3 Høringsinstansenes syn

Østfinnmark politidistrikt mener en ny grenselov bør fastslå at politiet har et overordnet ansvar for hele lovens virkeområde. Politidistriktet er enig i utvalgets forslag om å lovforankre retten og plikten til tverretattlig samarbeid, og anser dette viktig og nødvendig i et styringsperspektiv. *Romerike politidistrikt* støtter en presisering av hvilke myndigheter som er ansvarlig for grensekontrollen, og ser det som positivt at utvalgets lovutkast fastslår at politiets ansvar omfatter overvåking av grenseområdene og personkontrollen.

Toll- og avgiftsdirektoratet viser på generelt grunnlag til at den sivile grensekontrollen både i dag og i fremtiden vil tilligge flere etater og departementer, og således er et samarbeid mellom flere myndigheter. Etter direktoratets syn bør samarbeidet på grensen koordineres gjennom nødvendige avtaler mellom de berørte myndigheter, ikke gjennom lov.

Politidirektoratet mener en tydeliggjøring av politiets alminnelige samarbeidsplikt på lovens område er viktig for en effektiv utnyttelse av ressursene, og at en slik forankring vil kunne bidra til en gjensidig økning i kvaliteten på gjennomføringen av grensekontrolloppgavene.

Grensekommissariatet mener at en felles nasjonal dimensjon, forankret på regjeringsnivå, muliggjør ha forenklet og ikke minst gitt en kvalitativ forbedring av ressursanvendelsen. Spørsmålet er om den informasjonen som hver aktør (politi, toll, mattilsyn, Forsvaret) sitter inne med samordnes eller koordineres godt nok med tanke på best mulig effekt.

6.4.4 Departementets vurdering

Ett av hovedpoengene med en ny grenselov er å sikre adekvat lovmessig forankring for den sivile grensekontrollen under politiets ansvar. Departementet følger derfor opp utvalgets forslag om en egen bestemmelse som fastslår at politiet har ansvar for å overvåke og kontrollere persontrafikken over grensen, herunder på grenseovergangsstedene, i territorialfarvannet og i tilstøtende sone. Bestemmelsen presiserer også at myndighetsutøvelse på vegne av politiet og bistand til politiets grensekontroll utføres under politiets ansvar og ledelse. Denne overordnede ansvarsforankringen gir grunnlag for nødvendig styring og organisering, og suppleres av bestemmelser som mer presist angir rammene for utøvelse av henholdsvis grenseovervåking og inn- og utreisekontroll for sivile formål. For grenseovervåking fore-

slås det blant annet å tydeliggjøre at systematisk grenseovervåking kun foregår på ytre Schengen-grense, og at denne yttergrenseovervåkingen ikke utøves av politiet alene, men av Forsvaret ved GSV Grensevaktene og Kystvakten på politiets vegne. Disse spørsmålene omtales nærmere i punkt 8.2. Overføringen av reglene om politiets inn- og utreisekontroll etter utlendingsloven til grenseloven omtales i punkt 9.

Grenseloven skal ikke bare forankre politiets ansvar, men også styrke politiets samarbeid og samhandling med andre etater gjennom tydelige og presise reguleringer. Departementet støtter utvalgets vurderinger om betydningen av at politiets grensekontroll legges opp i bevisst samspill med andre relevante myndigheter, og foreslår at grenseloven på samme måte som i politiloven § 2 nr. 6 nedfeller en alminnelig plikt for politiet til å samarbeide med andre myndigheter med oppgaver som berører politiets oppgaver etter loven.

Departementet vil særskilt fremheve betydningen av et effektivt samarbeid med Tolletaten og Kystvakten, som i kraft av sine lovfestede oppgaver står sentralt i arbeidet med å avdekke grensekryssende kriminalitet og ulovlig innvandring. Tolletatens ansvar for å hindre ulovlig vareførsel over grensen utfyller politiets ansvar for bekjempelse av grensekryssende kriminalitet. Som Finansdepartementet understreket i sin høringsuttalelse, representerer Tolletatens varekontroll den største grensekontrollinnsatsen både når det gjelder ressurser og andel avdekkede lovbrudd. Tolletaten og politiet må derfor også ha et godt og velfungerende samarbeid på grenseovergangsstedene for å sikre best mulig samlet kontroll og utnyttelse av kompetanse og ressurser. Etatene oppfatter også dagens samarbeid som godt og uproblematisk. På Gardermoen politistasjon er det tett kontakt mellom de to etatene, også på ledelsesnivå. Skriftlige samarbeidsavtaler som regulerer samspillet finnes per i dag hos etatene ved større grenseoverganger som OSL, Storskog i Finnmark, Kongsvinger etc.

Departementet er opptatt av at samarbeidet utvikler seg i tråd med de utfordringer begge etater har. Det må derfor løpende påses at både regelverket og den operative samhandlingen mellom politiet, Tolletaten og andre relevante myndigheter fungerer best mulig for å møte utfordringene med globalisering og økt grensepassering. En nærmere redegjørelse for politiets og Tolletatens samarbeidsmetoder i arbeidet for å bekjempe grensekryssende kriminalitet faller imidlertid utenfor rammene for denne proposisjonen.

Effektivt samarbeid og samordning av de ulike etatenes grensekontrollarbeid forutsetter koordineringsfunksjoner og gjensidig informasjonsdeling. Dette gjelder særlig for grenseovervåkin-

gen. Status og reguleringsbehovene knyttet til disse spørsmålene behandles i punkt 8 om grenseovervåking, og i punkt 11 om behandling av opplysninger og taushetsplikt.

7 Regler om riksgrensen og grensenære områder

7.1 Gjeldende rett

Riksgrenseloven

Lov 14. juli 1950 nr. 2 om forskjellige tiltak til gjennomføring av oppmerking og overvåking av riksgrensen (riksgrenseloven) ble i sin tid fremmet av Utenriksdepartementet som følge av grenseregimeavtalen som ble inngått med Sovjetunionen i 1949. Av Ot.prp. nr. 35 (1950) fremgår følgende om lovarbeidet:

«Når en skulle utarbeide et slikt lovforslag, sto en overfor valget mellom enten å lage en lov som bare skulle gjelde for riksgrensen mot Sovjet-Samveldet eller å lage en lov som skulle gjelde for hele riksgrensen. Utenriksdepartementet kom til det resultat at det ville være mest hensiktsmessig å utferdige en lov for hele riksgrensen. Enkelte av bestemmelsene i loven vil det nemlig være ønskelig å kunne bruke langs hele riksgrensen; dette gjelder f.eks. bestemmelsen i § 1, første setning, om at det offentlige til gjennomføring av oppmerking, ryddiggjøring, fredning eller overvåking av riksgrensen eller grensegate kan utøve enhver rådighet over fast eiendom på stedet uten hinder av private rettigheter. Andre bestemmelser passer for tiden bare for grensen mot Sovjet-Samveldet. Kongen vil, ifølge lovforslaget, kunne bestemme for hvilken del av riksgrensen hver enkelt bestemmelse skal gjøres gjeldende, og den utstrekning hvori loven anvendes, vil da kunne avpasses etter forholdene til enhver tid.»

Riksgrenseloven gir enkelte regler for tilsyn og merking av grensen, men beskriver ikke hvor de fastlagte grenser løper. De folkerettslige avtalene om grensegater er gjennomført internrettslig ved rådighetsbegrensningene i riksgrenseloven § 1 første ledd, første punktum, som fastslår at det offentlige uten hinder av private rettigheter kan utøve enhver nødvendig rådighet over fast eiendom på stedet til gjennomføring av oppmerking, ryddiggjøring, fredning eller overvåking av riks-

grensen eller grensegate. Etter annet punktum kan Kongen eller den han gir fullmakt i nødvendig utstrekning nedlegge forbud mot at det foretas handlinger eller drives virksomhet av nærmere angitt art for å lette overvåkingen eller for å forebygge forurensning av grensevassdragene og skade på grensemerking eller nabolands territorium. Riksgrenseforskriften § 1 annet ledd gir Justisdepartementet fullmakt til å utøve myndigheten som er tillagt Kongen i lovens § 1.

Av merknaden til riksgrenseloven § 1 i Ot.prp. nr. 35 (1950) fremgår at:

«§ 1 inneholder bestemmelser som bl.a. kan muliggjøre gjennomføringen av bestemmelsene i artikkel 6 i overenskomsten med Sovjet-Samveldet av 29. desember 1949, i henhold til hvilken Norge er forpliktet til å holde sin del av grensegaten (4 m.) ren og å forby dyrking av jord og oppføring av anlegg og bygninger av enhver art der. Videre er nevnte paragraf foreslått for å kunne gjennomføre overenskomstens artikkel 14, som forplikter Norge til å holde grensevassdragene rene og å forebygge beskadigelse av grenseelvenes og-sjøenes bredder. I overenskomstens artikkel 17 er det bestemt at jord- og skogbruk i nærheten av grensen skal drives på en slik måte at det ikke voldes skade på den annen parts skog- eller jordbruk. Gjennomføringen av denne bestemmelse har en også tatt sikte på i lovutkastets § 1. En liknende bestemmelse finner en i overenskomstens artikkel 18 hva angår arbeid med leting etter og utnytting av mineralforekomster, som må foregå på en slik måte at det ikke voldes skade på den annen parts territorium. Enn videre skal det opprettes et belte på 20 m. på hver side av grenselinjen, hvor slikt arbeid skal være forbudt uten etter avtale mellom partenes myndigheter. Også denne bestemmelse vil en få lovhjemmel for i lovutkastets § 1.»

Riksgrenseloven § 1 angir ingen geografisk begrensning for inngrep og restriksjoner som kan pålegges av det offentlige. Etter § 1 annet ledd kan Kongen eller den han gir fullmakt gjøre ved-

tak om avståing til staten av eiendomsrett eller bruksrett til fast eiendom og løsøre til fremme av formål som nevnt i første ledd. Paragrafens siste ledd er en prosessuell bestemmelse som sier at en eventuell tvist om erstatning for tap eller skade som voldes privat rettighetshaver ved avståing etter annet ledd eller ved utøving av rådighet eller nedlegging av forbud etter første ledd skal avgjøres ved skjønn. Bestemmelsen kan ikke forstås som en særskilt erstatningshjemmel. Det var sikker rett da riksgrenseloven ble vedtatt, og er enda sikrere rett i dag, at grunneiere må tåle betydelige inngrep i sin rådighet uten at dette utløser erstatningsplikt. Eventuell erstatningsplikt for staten kan imidlertid følge av grunnlovens regler om erstatning ved ekspropriasjon, alminnelige rettsgrunnsetninger eller culpaansvar.

Privat eiendom strekker seg helt inn til riksgrensen, men er for den norsk-russiske grensen underlagt rådighetsbegrensningene i riksgrenseforskriften. I tråd med grenseregimeavtalen forbyr forskriften § 1 dyrking og bebyggelse i grensegaten, samt å lete etter og utnytte mineralforekomster i en avstand av 20 meter fra grenselinjen. Riksgrenseforskriften gjelder bare for riksgrensen mot Russland.

Straffeloven 1902 § 95 første og annet ledd iva- retok noen av forpliktelser som følger av grenseregimeavtalen, men ikke alle. Ved riksgrenseloven § 3 ble det derfor gitt en alminnelig hjemmel til å forby, under trussel om straff, følgende adferd som ikke var forenlig med Norges forpliktelser etter grenseregimeavtalen:

1. Skyting over riksgrensen eller liknende handlinger som er rettet mot et naborikes territorium eller mot personer, dyr eller gjenstander der.
2. Fornærmelig adferd ved grensen, rettet mot vedkommende nabostat eller dens myndigheter.
3. Overskridelse av riksgrensen til lands, til vanns eller i luften uten tillatelse av vedkommende myndighet.
4. Fotografering av et naborikes territorium og besittelse eller bruk uten særskilt tillatelse av fotografiapparat under opphold på grenseområde i en avstand av inntil 1.000 meter fra riksgrensen.
5. Samtale eller annet slags samkvem over riksgrensen mellom personer som ikke har tillatelse av vedkommende myndighet.

Riksgrenseforskriften § 4 følger opp med bestemmelser som forbyr alle disse typetilfellene, men de tre siste kan fravikes etter særskilt tillatelse fra

grensekommissæren. I tillegg gir forskriften detaljerte regler om ferdsel og bruk av elver og sjøer som danner riksgrense mellom Norge og Russland, supplert av egen forskrift 7. mai 1951 nr. 3 om registrering og merking av fartøyer i vassdrag som danner riksgrense mellom Norge og Russland.

Grensekommissæren og Grensekommissariatet

Den lokale politimesteren har ansvaret for kontrollen med Norges riksgrense mot fremmed stat. Etter riksgrenseforskriften § 2, jf. grenseregimeavtalen art. 20 flg., skal det imidlertid oppnevnes en grensekommissær på åremål for å «ta seg av de forhold og ordne de konflikter og hendinger som kan oppstå på den norsk-sovjetiske riksgrensen.»

Grensekommissæren oppnevnes ved kongelig resolusjon fremmet av Justis- og beredskapsdepartementet, som også har fastsatt grensekommissærens instruks av 7. november 1950. Etter instruksens § 8 rapporterer grensekommissæren til Justisdepartementet når det i henhold til grenseregimeavtalen kan bli tale om å la spørsmål gå til avgjørelse på diplomatisk vei. Etter at Politidirektoratet ble opprettet i 2001, ble Grensekommissariatet administrativt underlagt direktoratet som et eget organ. I forbindelse med Stortingets behandling av Prop. 61 LS (2014–2015) om nærpolitireformen ble det besluttet at Grensekommissariatets fremtidige organisering, oppgaver og tilhørighet skulle utredes av Forsvarsdepartementet, Utenriksdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. Det ble nedsatt en arbeidsgruppe bestående av representanter fra de tre departementene sammen med Politidirektoratet og Forsvaret. Med bakgrunn i arbeidsgruppens utredning, ble det besluttet at gjeldende organisering av Grensekommissariatet skal videreføres.

Stillingen som grensekommissær er sivil, men har hittil vært besatt av en yrkesoffiser avgitt fra Forsvaret. Nærmere bestemmelser om samarbeidet mellom grensekommissæren, politimesteren i Østfinnmark (nå Finnmark) og sjefen for GSV i tilknytning til arbeidsoppgaver ved grensen er gitt i Instruks 5. august 2005 nr. 852 om samarbeid om grenseoppsynet på den norsk-russiske grensen (her kalt samarbeidsinstruksen). Instruksen er nærmere omtalt i punkt 8.2.

Grensekommissærens hovedoppgave er å føre tilsyn med at grenseregimeavtalen av 1949 og andre avtaler mellom Norge og Russland som regulerer grenseforholdene blir overholdt av begge parter. Grensekommissæren fører for-

handlinger med russiske grensemyndigheter for å løse konflikter og praktiske spørsmål vedrørende grensen. Grensekommissæren skal også treffe nødvendige tiltak for å hindre konflikter på grensen og forebygge hendinger som er i strid med grenselovgivningen eller grenseavtalen, jf. samarbeidsinstruksen § 2. Grensekommissæren har dermed oppgaver som både gjelder fysiske forhold og håndheving av rettsforhold i tilknytning til riksgrensen mot Russland. I henhold til samarbeidsinstruksen § 5 kan Garnisonen i Sør-Varanger støtte grensekommissæren i oppgavene med å overholde grenseregimeavtalen med Russland. Slik støtte inkluderer også avgivelse av vernepliktige mannskaper fra grensevakten på grensepasseringsstedet Storskog. Etter samarbeidsinstruksen § 7 har grensekommissæren direktivrett i saker som angår overenskomster og protokoller med den russiske part. Direktiver skal rettes gjennom garnisonssjefen. I praksis er det to soldater fra GSV som daglig åpner og stenger grensen til Russland på bakgrunn av avtaler som grensekommissæren har gjort med russisk part. I forbindelse med møter mellom norsk og russisk part som starter på grenselinjen, stiller også Forsvaret honnørvakt på grensepasseringsstedet etter direktiv fra grensekommissæren.

Både Russland, Norge og Finland, som har tilsvarende grenseavtale med Russland, har organisert sine grensekommissærer i egne grensekommissariater. Utenriksdepartementet har ansvar for tolkning og ivaretagelse av de folkerettslige avtalene som ligger til grunn for Grensekommissariatets virke, samt et overordnet ansvar for det bilaterale forholdet til Russland og for riksgrensen, herunder grenseoppgangen. Grensekommissariatet kan rådføre seg med Utenriksdepartementet i spørsmål om tolkning av folkerettslige avtaler og i overordnede spørsmål som angår forholdet til Russland.

Det er ikke gitt forskrifter med særordninger for riksgrensen mot Finland og Sverige. Ansvaret for tilsyn med denne delen av riksgrensen forvaltes av Utenriksdepartementet, som har oppnevnt Statens Kartverk til å forestå den praktiske skjøtselen gjennom årlige bevilgninger. Skjøtsel av riksgrensen består i å vedlikeholde grensemerkene og holde grensegaten åpen for vegetasjon. Riksgrensene er begge tilstøtende nasjoners ansvar, og kostnadene til vedlikehold deles likt mellom landene.

Kartverket er fagmyndighet når det gjelder alle grensemerkene posisjoner, også for grensen mot Russland, og blir konsultert av Grensekommis-

sariatet etter behov. Det oppnevnes med visse mellomrom egne grenseoppgangskommisjoner etter avtale med nabostatene. Disse ledes av Utenriksdepartementet på norsk side. Se for øvrig punkt 3.4 om grenseavtalene med Norges nabostater.

7.2 Utvalgets forslag

7.2.1 Innledning

Det lå i utvalgets mandat å vurdere behovet for revisjon av riksgrenseloven og eventuelt fremme forslag til endringer, herunder om å innlemme reglene i en ny grenselov. Utvalget så det dermed som sin oppgave å vurdere reglene i riksgrenseloven i en bredere kontekst, med bakgrunn i senere års utvikling, og å vurdere behovet for tidsriktig og lovteknisk revisjon av reguleringene. Utvalget har etter dette foreslått generelle lovregler som er ment å videreføre det allmenne hensyn at grensene mot nabostater skal være konfliktfrie, og ivareta de grunnleggende reguleringsbehovene som følger av de bilaterale avtalene med Russland, Sverige og Finland. Utvalgets reguleringsforslag knytter seg primært til den løpende ivaretagelsen av grensens fysiske tilstand, men også til rettsforhold og mer kontrollpregede adferdsregler.

7.2.2 Myndigheter med oppgaver i tilknytning til riksgrensen

Forpliktelsen etter grenseregimeavtalen med Russland til å oppnevne en grensekommissær foreslås inntatt i grenseloven, jf. lovutkastet § 5 annet ledd, og slik at departementet oppnevner grensekommissæren og Kongen fastsetter tilhørende instruks. I tredje ledd foreslår utvalget å lovfeste at departementet utpeker en myndighet til å ivareta de løpende tilsynsfunksjonene på de øvrige deler av landegrensen. I fjerde ledd foreslår utvalget å definere andre grensemyndigheter som «enhver myndighet som har oppgaver å utføre i tilknytning til grensene og grenseovergangsstedene eller ferdseisen og vareførselen over grensene, grenseovergangsstedene og i territorialfarvannet. I merknaden til bestemmelsen viser utvalget til at forslaget har sammenheng med at det er en rekke andre myndigheter enn politiet og grensekommissæren som har oppgaver å utføre i forbindelse med trafikken over grensene. Det dreier seg blant annet om Kystverket med los og havnevesen, Forsvaret når det gjelder suverenitetshevdelsen, om luftfartsmyndighetene, Tolletaten, Mattilsynet og Statens vegvesen. Disse myndighetene må etter utvalgets syn blant annet sik-

res den samme adgang til grensene som politiet etter lovutkastet § 9.

7.2.3 Riksgrensen og grensegaten

En ny grenselov skal etter utvalgets syn ikke regulere hvor de fastlagte grensene løper. Det gjør heller ikke riksgrenseloven. Grensegaten, og statens omfattende råderett over den, bør imidlertid reguleres klarere. Grensegaten må i realiteten anses som en form for fredet mark, og har så lang forhistorie at utvalget har forutsatt at ingen kan kreve erstatning for rådighetstapet.

De folkerettslige forpliktelsene er noe forskjellige på de ulike grenseavsnittene, men utvalget anser ikke forskjellene så store at de begrunner forskjellige reguleringer. I lovutkastet § 7 foreslår utvalget derfor å lovfeste en grensegate på 5 meter langs riksgrensen. En står fritt til å ha en bredere grensegate enn det de folkerettslige avtalene pålegger, og utvalget mener denne løsningen er enkel å forholde seg til for allmennheten og for rettighetshavere. En lovhjemlet maksimalbredde, dvs. en bredde på inntil 5 meter, vil etter utvalgets syn være for lite informativ.

I lovutkastet § 7 tredje ledd har utvalget foreslått å henvise til at regler som følger av annen lovgivning eller av overenskomst med annen stat gjelder for landegrensen og grensegaten, for grensevassdragene og for merkingen og vedlikeholdet. Bestemmelsen knytter særlig an til grensetraktatene. Grenseregimeavtalen med Russland har et eget kapittel med regler om ferdsel, fløtning og fiske i grensevassdragene, og disse er transformert til norsk rett ved fullmakten i riksgrenseloven § 1, jf. riksgrenseforskriften §§ 5 til 8. Utvalget kan for øvrig ikke se at en ny grenselov presist kan fange opp eller erstatte de regler om vassdragstiltak og bruk av vassdrag som følger av annen lovgivning, i hovedsak vannressursloven og forurensingsloven.

7.2.4 Rådighetsbegrensninger i grensenære områder

Utvalget foreslår å videreføre riksgrenselovens vide fullmakter til å forby virksomhet og handlinger når det er nødvendig for å lette overvåkingen og forebygge forurensing av grensevassdrag og skade på grensemerking eller nabostats territorium. Formålet foreslås utvidet til å omfatte kontroll med grensepasseringene, jf. lovutkastet § 8 annet ledd. Utvalget viser til at en slik utvidelse er naturlig fordi den norsk-russiske grensen ikke lenger er lukket for trafikk. Det kan ikke

minst for grensekontrollformål bli behov for å forby eller regulere virksomhet. Blir trafikken over et grenseovergangssted for stor, kan det bli avgjørende for smidig og effektiv kontroll at annen virksomhet ikke beslaglegger arealer eller sinker avviklingen. Den foreslåtte bestemmelsen gjelder uansett avstand til grensen, jf. også riksgrenseloven § 1.

Et samlet utvalg kom til at det også bør vurderes å hjemle et alminnelig forbud mot bebyggelse og andre inngrep nær grensegaten uten samtykke fra grensemyndighetene i en sone på inntil 100 meter, jf. lovutkastet § 8 første ledd. Forslaget innebærer en fortsettelse av den tankegang som ligger bak grensegatene, men det var dissens i utvalget om den nærmere begrunnelsen. Utvalgets flertall mente at restriksjonene må begrunnes i hensynet til å lette overvåking og kontroll med grensen, samt hensynet til å lette tilsynet med grensegaten og grensemerkingen. Behovet må vurderes etter forholdene på det enkelte grenseavsnitt, og det må være dispensasjonsadgang. Utvalgets mindretall mente at slike restriksjoner trenger en bredere begrunnelse. Bortsett fra i Varanger er det på det alt vesentlige av landegrensen verken nå eller for overskuelig fremtid noe stort behov for å kunne skjerme grensen ut fra hensynene til tilsyn og overvåking. Landegrensens naturlige preg bør imidlertid kunne vernes. Utviklingen bør ikke overlates til kommunale reguleringsvedtak, men følge et fleksibelt regime for landegrensen i sin helhet. Det kan etter mindretallets syn også argumenteres for fredning av vesentlig større grenseområder enn en smal sone langs grensen, men da vil naturvern og andre hensyn som ikke er direkte grenserelevante bli bestemmende.

Utvalget har foreslått å videreføre og videreutvikle myndighetenes adgang etter riksgrenseloven § 1 til å utøve enhver nødvendig rådighet over fast eiendom «på stedet», det vil si på all grunn som det offentlige trenger å bruke, jf. lovutkastet § 9 første ledd. Formålet foreslås utvidet til øvelses- og beredskapsformål, og omfatter alle myndigheter som har oppgaver i tilknytning til grensene og grenseovergangsstedene. Som grensemyndigheter må i denne forbindelse også forstås private som gis oppdrag av grensemyndighetene om for eksempel rydding av grensegaten, montering av utstyr og oppføring av anlegg.

I utredningen punkt 5.4.2 viser utvalget til at adkomstregler for myndigheter ikke er ukjent i lovgivningen, jf. for eksempel vassdragsmyndighetenes rett til uhindret tilgang til vassdrag etter

vannressursloven § 55. Adkomstregler vil normalt ikke utløse erstatningsplikt, men utvalget foreslår å lovfeste at eventuell skade skal erstattes. Bestemmelsen om erstatning i riksgrenseloven § 1 siste ledd foreslås ikke videreført. Utvalget anser det usannsynlig at nødvendige rådighetsinnskrenkninger vil kunne utløse erstatningsplikt. Ressursutnyttelsen dreier seg stort sett om hogst, beite, jakt og fiske. Slik virksomhet vil i liten grad bli berørt av rådighetsbegrensninger.

I lovutkastet § 9 annet ledd foreslår utvalget en ekspropriasjonshjemmel tilsvarende riksgrenseloven § 1 annet ledd for å sikre det offentlige rett til å erverve grunn og rettigheter for varig bruk. I utredningen punkt 5.4.2 skriver utvalget at det kan dreie seg om vaktårn, parkeringsarealer, grenseovergangssteder mv., og om veganlegg. Riksgrenselovens ekspropriasjonshjemmel står ved siden av hjemmelen i oreigningslova § 2, selv om sistnevnte er ment å dekke alle offentlige ekspropriasjonsformål. Utvalget viser til at særhjemler ble beholdt i annen lovgivning der man mente de burde komme til uttrykk, og derfor bør ekspropriasjonshjemmelen også beholdes i en ny grenselov.

7.2.5 Ekstraordinære adgangsbegrensninger

I lovutkastet § 11 har utvalget foreslått en ny hjemmel for å forby eller begrense opphold og ferdsel innenfor en nærmere fastsatt avstand fra hele eller deler av grensene og grenseovergangsstedene dersom det oppstår et særlig behov for å trygge grensene, grenseovergangsstedene og forholdene der, styrke kontrollen med grensepasseringer eller ferdselen, eller verne samfunnet og naturen. Hjemmelen skal ikke gi adgang til å lukke grensen for all passering. Riksgrenseloven har ingen tilsvarende regulering. Utvalget antar at det svært sjelden vil være behov for å begrense adgangen til grenseområdene, men at det likevel bør gis en hjemmel for ekstraordinære situasjoner (for maks 2 måneder) som ikke lar seg håndtere gjennom ordinære kontrolltiltak, for eksempel massetilstrømning etter en ulykke, akutt smittefare, terrorfare, o.a. Annen lovgivning kan gi hjemler for å regulere adgang til grensen, men rettsbildet er like uoversiktlig som farene er uforutsigbare.

7.2.6 Adferdsregler

I utredningen punkt 5.6 behandler utvalget restriksjoner på allmennhetens ferdsel, bruk og adferd,

og reaksjoner på overtredelser. Utvalget mener det må fremgå av en ny grenselov at ingen må skade grensegaten, grensemerker og røyser og andre offentlige eide gjenstander i grensegaten. Dette vil ramme et vidt spekter av handlinger fra det rent bagatelmessige til handlinger som kan likestilles med grovt tyveri/skadeverk. Det må også gjelde for nabostatens side når den som utøver skade oppholder seg på norsk side.

En ny grenselov må gi eller hjemle regler som kreves av naboforholdet. Det bør ikke skje noe ved grensen som kan skape svikt i tilliten mot nabostaten eller føre til friksjoner i naboforholdet. Utvalget foreslår å slå sammen regelen i grenseregimeavtalen § 19 med elementer av straffeloven 2005 § 184 til et alminnelig forbud mot skyting over grensen og annen truende eller skremmende adferd. Et slikt forbud representerer en grunnleggende norm for adferd på en landegrense. Kongen bør gis hjemmel til å forby øvrig adferd som ikke er forenlig med gjeldende avtaler med nabostat. Hjemmelen begrenses dermed til å omfatte forbud som følger av folkerettslig forpliktelse, men foreslås ikke detaljert slik som i riksgrenseloven § 3. Utvalget har overveid om hjemmelen burde eksemplifiseres, og da særlig mot mer uvanlige forbud mot samtale, samkvem, fotografering og filming over grensen, men fant at en generell hjemmel burde være tilstrekkelig.

Adgangen til å forby fotografering over grensen må etter utvalgets syn kunne opprettholdes selv om den norske og den russiske grensekommissæren i dag er enige om ikke å håndheve fotoforbudet. Hjemmelen i riksgrenseloven § 3 første ledd nr. 4 er for øvrig koblet til en adgang til å forby besittelse av fotoapparat innen en avstand av 1 km fra riksgrensen. Utvalget påpeker at denne regelen ikke nødvendigvis følger av grenseregimeavtalen, og neppe bør gjentas i ny forskrift.

7.2.7 Samiske interesser i grensenære områder

I utredningen punkt 4.11 har utvalget vist til at samer fra Russland, Finland, Sverige og Norge i svært lang tid har beveget seg på tvers av det som nå er riksgrenser. Utvalget kan imidlertid ikke se at en ny grenselov vil berøre samiske interesser utover at det må passes på at samisk reindrift kan skje uavhengig av grenseovergangssteder også dersom inn- og utreisekontroll skulle bli gjeninnført på de indre grenser. Dette hensynet ivaretas i § 13 utvalgets lovutkast.

7.3 Høringsinstansenes syn

Forsvarsdepartementet og Forsvaret stiller seg kritiske til utvalgets forslag om økning av grensegaten fra 4 m til 5 m. Økningen vil etter disse høringsinstansenes syn ha svært begrenset effekt og medføre et økt vedlikeholdsbehov (ca. 100 m grensegate) som vil belaste GSVs begrensede ressurser unødige. Det kan få operative konsekvenser for utførelsen av selve grenseovervåkingen og grensekontrollen. *Forsvarsdepartementet og Forsvaret* påpeker dessuten at eventuelle reguleringer i grenseloven eller annet regelverk ikke må hindre utplassering av nødvendige installasjoner eller at det gjøres nødvendige inngrep for gjennomføring av grenseovervåking og grensekontroll av både sivile og militære hensyn.

Grensekommissæren deler *Forsvarets* syn på utvalgets forslag til regulering av grensegaten. Det anses også som en utfordring å sikre at dokumentene som danner grunnlag for gjeldende forvaltning av den norsk-russiske grensen ikke settes ut av spill eller får endret mening. Grenseregimeavtalen inneholder en rekke pliktregler for ferdsel langs grensen. Grensekommissæren legger til grunn at forskriftshjemmelen i § 10 tredje ledd skal ivareta forholdene som i dag er regulert i grenseregimeavtalen og nedfelt i riksgrenseforskriften, men har lagt ved en oversikt som synliggjør aktuelle problemstillinger som må dekkes i nytt regelverk. Grensekommissæren etterlyser også, i likhet med *Forsvaret*, en bestemmelse i grenseloven som presiserer at det er forbudt å krysse riksgrensen.

Miljøverndepartementet viser til at det etter utvalgets beskrivelse tilsynelatende ikke foreligger noen alminnelig traktat om grensevassdragene, og gjør oppmerksom på at Norge og Finland i november 1980 inngikk overenskomst om en norsk-finsk grensevassdragskommisjon. Kommisjonen gjennomfører egne prosjekter, og gir råd til de to landenes regjeringer i spørsmål av felles interesse. Det gjøres også oppmerksom på at EUs rammedirektiv for vann, innlemmet i EØS-avtalen, forutsetter at Norge samarbeider med Sverige og Finland om forvaltningen av grensevassdragene. Nåværende Klima- og miljødepartementet har etterfølgende opplyst at samarbeidet med Finland om forvaltningen av grensevassdragene er formalisert gjennom en avtale mellom Norge og Finland om en norsk-finsk vannregion. Samarbeidet med Sverige er formalisert gjennom en felles strategi for samarbeidet om grensevassdragene.

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet ser positivt på utvalgets forslag til lovfestet unntaksadgang for den samiske befolkningen og

dens næringsdrift ved midlertidig gjeninnføring av grensekontroll på indre Schengen-grense. Samtidig pekes det på at det finnes andre utfordringer, og at det for eksempel vil være viktig å finne ordninger for hvordan same/urfolk og andre grenseboere kan passere den norsk-russiske grensen visumfritt, hvordan svenske og norske reindriftsutøvere kan bevege seg over grensen når de leter etter eller skal hente reinsdyr som har forvillet seg over på russisk side, og hvordan svenske og norske reindriftsutøvere skal kunne utøve sin næring uten grensehindre i konvensjonsregulerte beiteområder, m.m.

I tillegg pekes det på problemstillinger knyttet til ferdsel, både sommer og vinter, på elver og vassdrag som utgjør grenser, på at det foreslåtte forbudet mot tiltak i grensenære områder på land og ved vassdrag bør vurderes nærmere i et samisk/urfolksperspektiv, og på at Sametinget bør involveres på et tidlig tidspunkt i oppfølgingen av utvalgets utredning, jf. avtale av 2005 om konsultasjoner mellom myndigheter og Sametinget.

Til utvalgets foreslåtte adferdsregulering bemerker *Forsvarsdepartementet og Forsvaret* at forbudene bør fremgå klart av loven, ikke minst av hensyn til rettssikkerheten. Disse høringsinstansene anser det spesielt viktig å videreføre en klar bestemmelse om at skyting over grensen er forbudt. Også annen uønsket adferd på grensen bør reguleres i loven, herunder typisk ferdsel med båt i trange farvann på grensevassdrag, ferdsel med båt i mørke på grensevassdrag, håndhevelse av båtregisteret, fiske i Pasvikelven og Grense Jakobselv. Dessuten bør forbudet i riksgrenseloven § 3 mot grensekryssing uten tillatelse videreføres i ny grenselov.

Finansdepartementet er enig i at det er viktig at de ulike myndigheter som har oppgaver på grensen sikres tilgang til denne. Det kan imidlertid etter Finansdepartementets syn spørres om ikke denne tilgangen lovteknisk kan sikres uten at vedkommende myndighet må defineres som grensemyndighet etter grenseloven selv. Det synes enklere å utforme § 9 mer direkte om myndigheter med funksjoner på grensen, uten å gå veien om å gjøre alle til grensemyndigheter etter § 5 fjerde ledd. En slik definering i grenseloven kommer for Tolletatens del i konflikt med at deres funksjonsområde er definert utenfor grenseloven (bortsett fra når disse myndighetene gir politiet bistand til inn- og utreisekontroll).

TAD er opptatt av at reguleringene ikke må begrense Tolletatens handlingsrom, og forutsetter at adgangsforbudet ikke er ment å ramme Tollstatens grensekontroll.

7.4 Departementets vurdering

7.4.1 Innledning – generelle regler og spesielle forpliktelser

Departementet har i stor grad fulgt utvalgets anbefalinger om bare å lovregulere handlingsnormer med allmenn anvendelse for en riksgrense. Riksgrenseloven ble også i sin tid innrettet mot hele grensen, selv om den ble gitt som en direkte følge av grenseregimeavtalen med Russland. Denne generelle tilnærmingen faller i enda større grad naturlig for en ny grenselov, som gjennom forpliktelsene etter Schengen-regelverket vil favne så vel landegrensene mot Russland, Finland og Sverige, som Norges luft- og sjøgrense, i tillegg til oppgavene og forpliktelsene for landegrensen etter de bilaterale avtalene med nabolandene.

Norges grense mot Russland er av historiske og politiske grunner i en særstilling. Grenseloven med tilhørende forskrifter må tydeliggjøre og hensynta de spesielle forholdene som forvaltningen av denne grenselinjen medfører, og fullt ut videreføre de spesifikke forpliktelsene som følger av grenseregimeavtalen. Selv om lovforslaget er utformet uten eksplisitte materielle særregler for de enkelte grenseavsnitt, vil flere av de foreslåtte lovbestemmelsene om riksgrensen og grensenære områder først og fremst ha praktisk betydning for den norsk-russiske grensen i henhold til forpliktelsene etter grenseregimeavtalen, jf. blant annet §§ 9 og 10 i lovforslaget. Lovforslaget § 11 løfter også frem adferdsregler som i dag bare er nedfelt i riksgrenseforskriften for den norsk-russiske grensen, men som anses å representere allmenngyldige prinsipper for adferd for hele Norges landegrense, jf. punkt 7.4.6 og punkt 12.2.3.

Øvrige påbud og forbud som følger av grenseregimeavtalen med Russland er, som det også fremgår av riksgrenseforskriften, relativt detaljerte. De foreslås derfor i hovedsak videreført og tydeliggjort i forskrift til grenseloven, jf. forslaget til § 11 annet ledd. Ytterligere forskrifter kan etter behov gis med hjemmel i lovforslaget § 25 nr. 2. I forbindelse med den etterfølgende revisjonen av forskrifts- og instruksverket vil departementet vurdere om videreføring og tydeliggjøring av forpliktelsene som følger av grenseregimeavtalen med Russland bør gis i en egen forskrift til grenseloven.

7.4.2 Myndigheter med oppgaver i tilknytning til riksgrensen

Forholdet mellom de ulike myndigheter med oppgaver og ansvar i tilknytning til grensene bør etter departementets syn komme tydelig til uttrykk i en ny grenselov. For det første ved klar avgrensning mot ansvar og oppgaver som faller utenfor lovens formål og virkeområde, og som derfor ikke berøres av ny grenselov. For det andre ved at nytt regelverk gir helhetlig oversikt over aktører som i tillegg til politiet utfører oppgaver som faller innenfor lovens formål. Det vil si organer som utfører selvstendige, tilsynslignende funksjoner på og ved riksgrensen i samsvar med traktatforpliktelsene overfor nabostatene. Dette gjelder etter dagens praksis oppgavene som utføres av Grensekommissariatet og Kartverket.

Departementet finner det mest hensiktsmessig å opprettholde den gjeldende modellen med forskriftsregulering av ordningen med grensekommissær, jf. riksgrenseforskriften § 2. Grensekommissæren har sentrale oppgaver i det norske grenseregimet mot Russland, men utvalgets forslag om å lovfeste ordningen avviker fra det prinsipielle utgangspunktet om å unngå særregler i grenseloven for de enkelte grenseavsnittene. Departementet foreslår i stedet en generell hjemmel for Kongen til å oppnevne myndighet med ansvar for å ivareta særskilte forpliktelser og løpende tilsynsfunksjoner på og ved riksgrensen. Hjemmelen vil tydeliggjøre at også andre myndigheter har eller kan ha ansvar for oppgaver etter loven, og favner både grensekommissæren, som oppnevnes ved kongelig resolusjon fremmet av Justis- og beredskapsdepartementet, og tilsyns- og vedlikeholdsmyndigheten for grenseavsnittene mot Finland og Sverige som utpekes av Utenriksdepartementet.

7.4.3 Riksgrensen og grensegaten

Departementet er enig i utvalgets forslag om å lovregulere rådighetsbegrensningen i grensegaten langs riksgrensen, men ikke i forslaget om generell utvidelse av grensegaten til 5 meter. Det rettslige behovet for ensartet angivelse av grensegatens bredde i loven står ikke i forhold til de økonomiske og administrative konsekvensene av å måtte endre gjeldende praksis.

Grensegaten mot Russland har tradisjonelt vært ryddet til 4 meter på hver side, i samsvar

med grenseregimeavtalen. For grensegaten mot Finland og Sverige er rettsbildet mer uoversiktlig. Den opprinnelig avtalte bredden i Strømstadtraktaten er 8 alner, det vil si 5,02 meter, på hver side av grensen. Ved noteveksling 16. september 1957 ble Norge og Sverige enige om å redusere ryddet bredde til 2,5 meter på hver side av grenselinjen. Det er også enighet mellom Norge og Finland om å rydde 4 meter på hver side, men praksisen er ikke formalisert. Formelt sett er grensegaten derfor fortsatt 5 meter mot Finland.

Det sentrale hensynet bak en lovregulering av grensegaten er etter departementets syn å knytte rettsvirkningen av rådighetsbegrensningene til grensegatens faktiske, det vil si ryddede, bredde. Ryddet bredde gir god rettsinformasjon både til rettighetshavere og til publikum, som må vite at grensen og områdene i umiddelbar nærhet til grensen er underlagt særlige regler og restriksjoner. Departementet ser ingen grunn til at rådighetsbegrensninger for grensegaten skal kunne utøves utover ryddet bredde. På sikt bør gjeldende praksis formaliseres også med Finland, slik at grensegaten både formelt og faktisk er maksimalt 4 meter bred. Grensegaten mot Sverige vil likevel være smalere enn mot Finland og Russland, noe som gjør det lite hensiktsmessig å lovregulere bredden. I departementets forslag til § 9 er rådighetsbegrensningen knyttet til ryddet bredde som avtalt med nabostat. Publikums behov for informasjon om eksakt bredde kan ivaretas av politiet, grensekommissæren og Kartverket.

Utvalgets forslag til bestemmelse om samtykke til avvirking av skog, beiting og slått i grensegaten følges opp i departementets forslag til § 9 annet ledd.

7.4.4 Rådighetsbegrensninger i grensenære områder

Departementet er enig med utvalget i at de materielle reglene om rådighet og bruk av grensenære områder bør opprettholdes i ny grenselov. Lovforslaget § 10 viderefører derfor det materielle innholdet i riksgrenseloven § 1, og fastslår at Kongen gis myndighet til å forby eller regulere enhver type virksomhet og tiltak når det anses nødvendig for å lette grenseovervåkingen og hindre skade på riksgrensen og riksgrensens løp eller forurensning av grensevassdrag. Departementet slutter seg også til utvalgets forslag om å utvide formålet til å omfatte kontrollen med grensepasseringer, som en naturlig følge av utviklingen i trafikken

over den norsk-russiske grensen siden riksgrenseloven ble gitt.

Adgangen for Kongen til å nedlegge generelle eller spesielle påbud for virksomhet i mer eller mindre umiddelbar nærhet til riksgrensen har også etter gjeldende rett anvendelse for hele riksgrensen. I praksis har den hatt, og vil fortsatt ha, størst aktualitet for grensen mellom Norge og Russland. Departementet kjenner ikke til at adgangen til å forby eller regulere virksomhet eller tiltak har vært anvendt i praksis, men mener det vil være uheldig å fjerne denne typen sikkerhetsventiler fra lovverket. Alternativt kunne det vært gitt en egen hjemmel i grenseloven for slike vedtak i tilknytning til den norsk-russiske grensen. Det kan imidlertid ikke utelukkes at det kan oppstå behov også i tilknytning til gjeninnføring av grensekontroll på indre Schengen-grense. Det anses under enhver omstendighet riktig å innta en slik rådighetsbegrensende regulering i loven, men det kan være grunn til å utarbeide nærmere retningslinjer om bruken av bestemmelsen. Departementet legger til grunn at beslutninger som innebærer rådighetsbegrensninger eller ekspropriasjon i grensenære områder, treffes i samråd med andre involverte myndigheter.

Utvalgets utkast til § 9 om myndighetenes adgang til privat grunn i grensenære områder mv. innebærer også en form for rådighetsbegrensning, og foreslås opprettholdt i lovforslaget § 10. Departementets forslag omfatter bare myndigheter med oppgaver etter grenseloven. Det vil i praksis si politiet, Forsvaret, Grensekommissariatet og Kartverket. Slik var i realiteten også utvalgets utkast til § 9 første ledd utformet, selv om utvalget i merknaden til bestemmelsen la til grunn at den ville omfatte alle myndigheter med oppgaver i tilknytning til grensen etter andre lover. Departementet anser det i likhet med Finansdepartementet uheldig å regulere andre myndigheters tilgang til grensen i en grenselov, som etter sitt formål og virkeområde ikke berører disse myndigheters ansvar og oppgaver. Myndigheter som utfører oppgaver etter andre lover forutsettes å ha nødvendig tilgang til grenseområdet etter disse lovene.

Forslaget fra utvalgets flertall om forbud mot tiltak i en vernesone på inntil 100 meter, jf. utvalgets lovutkast § 8 første ledd, følges ikke opp. Slik departementet forstår det, var hensikten med forslaget dels å videreføre materielt innhold i riksgrenseloven § 1 som ikke dekkes av utkastet til § 7 om grensegater, og dels sikre statlig innflytelse på forvaltningen av grensenære områder i et mer langsiktig perspektiv. Departementet ser at

en regulering som gir mulighet til å vurdere lokal utvikling i grenseområdene i et helhetlig perspektiv kan ha verdi, men verken flertallet eller mindretallet har vurdert de praktiske sidene av å hjemle et nytt statlig regime med vernesone langs landegrensen. Forslaget ville blant annet kunne få følger for dagens reingjerde mot Russland, båthus langs elvebredden og eventuelle boliger og hytter i det skisserte beltet. Utvalget har heller ikke vurdert forholdet til gjeldende regime for kommunal arealplanlegging etter plan- og bygningsloven.

I praksis er de mest verdifulle og sårbare områdene langs landegrensen vernet som nasjonalpark, og bør vurderes etter reglene i naturmangfoldloven. Resterende områder uten boligbebyggelse er i hovedsak regulert til såkalte landbruks-, natur- og friluftsformål (Inf-områder) i kommuneplanenes arealdel, jf. plan- og bygningsloven § 11-7 første ledd nr. 5. Tillatte bygningsmessige inngrep i naturen vil dermed i hovedsak begrense seg til etablering av skogsbilveier, oppføring av landbruksbygg og lignende. Kommuneplanenes arealdel skal også i nødvendig utstrekning vise hensyn og restriksjoner som har betydning for bruken av areal, jf. plan- og bygningsloven § 11-8. De grenserelevante hensynene vil typisk ligge innenfor sone med særlige hensyn til landbruk, reindrift, friluftsliv, grønnsstruktur, landskap eller bevaring av naturmiljø eller kulturmiljø med angivelse av interesse. Sonefastsettelsen gir imidlertid ikke grunnlag for regulering av næringsvirksomhet.

Det faktum at de fleste grenseområdene allerede er regulert til Inf-områder tilsier etter departementets syn at det er begrenset behov for nye nasjonale styringstiltak for disse områdene. Samtidig vil det i desto større grad være relevant å søke å beholde dem slik, i den grad det fremstår som naturlig for det enkelte grenseavsnitt. For å synliggjøre områdenes nasjonale verdi og betydning for utøvelsen av grensetilsyn og grensekontroll, foreslås en generell lovfestet oppfordring til grensekommunene om i størst mulig grad å opprettholde de grensenære områdenes naturlige preg i tilknytning til hjemmelen til å forby eller regulere virksomhet og tiltak i lovforslaget § 10.

Lovforslaget § 10 siste ledd følger opp utvalgets forslag til ekspropriasjonshjemmel tilsvarende riksgrenseloven § 1 annet ledd. Forslaget sikrer det offentlige rett til å erverve grunn og rettigheter for varig bruk, jf. også omtalen av utvalgets forslag i punkt 7.2.4.

7.4.5 Ekstraordinære adgangsbegrensninger

Departementet mener i likhet med utvalget at en ny grenselov bør gi regler til støtte for myndighetenes håndtering av fremtidige uforutsette hendelser ved grensen. Som utvalget påpekte, bør ny grenselov derfor også ta høyde for eventuelle behov for ekstraordinære forbud eller begrensninger for opphold og ferdsel i grenseområdene, jf. punkt 7.2.5 og utvalgets utkast til § 11.

Som utvalget skrev i utredningen punkt 5.6.1, vil gjeldende beredskapslovgivning hjemle slike regler for krise og krig, men behovet for særlige tiltak på grensen kan melde seg før man har en krise på dette nivået. Behovet behøver heller ikke knytte seg til en krise i beredskapslovgivningens forstand. Det kan blant annet dreie seg om masse-tilstrømming utløst av ulykker eller politiske hendelser, hvor myndighetene må skjerme grensenære områder i en viss periode for å kunne ta hånd om og holde en viss oversikt over personer og gods som kommer over grensene. Politiloven § 7, jf. også § 27, gir politiet ganske omfattende virkemidler til å regulere, kontrollere og eventuelt forby adgang til områder, men disse fullmaktene brukes typisk ved ulykker og under opptøyer, og vil ikke nødvendigvis være dekkende for de situasjoner som kan oppstå ved grensene. Andre hjemler ligger ubrukte i lite kjent lovgivning, jf. lov 7. mars 1940 nr. 1 om adgangen til visse områder.

Utvalgets utkast til regulering følges opp i departementets forslag til § 12, som gir Kongen adgang til å forby eller begrense opphold, ferdsel og krysning av grensen når det er nødvendig etter de angitte formålene i bestemmelsen. Behovet for å forby eller begrense adgangen til grenseområdene vil foreligge svært sjelden. Dersom det oppstår, vil imidlertid situasjonen være alvorlig og behovet presserende. Bestemmelsen må derfor ledsages av nærmere regler som klarlegger beslutningsmyndighet, herunder delegasjon, ansvar og oppgaver mellom de ulike relevante myndighetene. Utforming av slike internrettslige regler og prosedyrer for ekstraordinære adgangsbegrensninger i grenseområdene på norsk side må dessuten hensynta Norges folkerettslige avtaler av relevans for grensen.

Etter at utvalget avga sitt lovutkast er det inngått en særskilt *Avtale mellom Norge og Russland om grensepasseringsstedet Storskog – Boris Gleb på den norsk-russiske riksgrensen*. Avtalen av 28. februar 2011 trådte i kraft 30. mars samme år, og ble inngått som følge av at grenseboerbevisavtalen av 2. november 2010 forutsatte en formell end-

ring av grenseovergangsstedet til internasjonal status etter russiske rettsprinsipper. Avtalen gir i artikkel 5 regler om begrensning i eller stans av trafikken over grensepasseringsstedet Storskog-Boris Gleb av helsemessige grunner, sikkerhetsmessige forhold, eller som følge av naturkatastrofer, epidemiske eller epizootiske forhold. Øvrige deler av landegrensen mot Russland er i realiteten stengt. Departementets forslag til § 12 stadfester det internrettslige grunnlaget for å stenge den norske grensen dersom det anses som et nødvendig og forholdsmessig beskyttelsestiltak etter bestemmelsen. Norge har i utgangspunktet folkerettslig adgang til å stenge hele grensen i kraft av sin suverenitet, selv om andre folkerettslige avtaler gjør det vanskelig å se for seg tilfeller der det vil være adgang til å stenge grensen mot de nordiske nabostatene. Lovforslaget gjelder for øvrig bare for den fysiske landegrensen, og vil ikke gi grunnlag for å stenge innreise til Norge over sjø- eller luftgrensene. I det videre arbeidet med å etablere et mer dekkende og helhetlig reguleringsregime rundt beslutningsmyndighet og prosedyrer for anvendelsen av ekstraordinære adgangsbegrensninger, vil det med hjemmel i den foreslåtte bestemmelsen også kunne utarbeides nærmere regler og rammer for anvendelsen i forskrift.

7.4.6 Adferdsregler

Etter departementets vurdering dekkes reguleringsbehovet for grunnleggende adferdsnormer på landegrensen av utvalgets utkast til § 10, som derfor også i hovedsak er fulgt opp i § 11 i departementets lovforslag. Departementet er dermed også enig med utvalget i at forbud mot skyting over riksgrensen og mot annen truende eller skremmende adferd ved grensen må kunne sies å representere grunnleggende normer for adferd på en riksgrense. Lovforslaget § 11 følger også opp utvalgets forslag om at fjerning av gjenstander fra grensemerkene eller andre former for inngrep i eller på grensegaten eller grensemerkene bør være forbudt og straffbart etter grenseloven, ikke bare etter straffeloven som idag. Dette er typiske, og praktiske, «grenseovertreddelser» som hører naturlig hjemme i grenseloven sammen med andre sentrale og allmenngyldige regler for adferd på en riksgrense med nasjonal symbolverdi og forpliktelser overfor nabostat. Av den grunn får også forbudene i lovforslaget § 11 generell anvendelse for hele landegrensen, selv om de i hovedsak vil være mest relevante for grensen mot Russland.

Øvrige påbud og forbud av hensyn til de spesielle forpliktelsene etter grenseregimeavtalen med Russland vil være så pass detaljerte at de hører naturlig hjemme i forskrift. Forbudet i riksgrenseforskriften § 4 bokstav c, jf. riksgrenseloven § 3 nr. 3, mot å overskride den norsk-russiske grensen «til lands, til vanns eller i luften uten særskilt tillatelse fra Norges grensekommissær for den norsk-sovjetiske grense» dekkes i utgangspunktet av Schengen-reglenes forbud mot passering av ytre Schengen-grense utenfor fastsatte grenseovergangssteder, jf. lovforslaget § 13 og omtalen i punkt 9.1.4. Behovene for å synliggjøre det spesielle og praktisk viktige passeringsforbudet med tilhørende særordninger i henhold til grenseregimeavtalen med Russland kan som i dag ivaretas gjennom forskrift. Det etablerte reaksjonsmønsteret rundt overskridelse av den norsk-russiske grensen bør antageligvis videreføres mest mulig uendret av hensyn til avtaleforholdet med Russland. Riksgrenseloven § 3 er på dette punktet også en forskriftshjemmel, selv om den gir omfattende beskrivelser av hvilke typer adferd som kan forbys. Se for øvrig punkt 12.2 om lovforslagets straffebud.

7.4.7 Samiske interesser i grensenære områder

Samer bosatt i Finland, Sverige, Norge og Russland har gjennom tidene hatt samkvem på tvers av landegrensene. Det reflekteres også gjennom Lappekodisillens tilblivelse ved grensetrekkingen i nordområdene på 1700-tallet. Som utvalget påpekte, vil en ny grenselov basere seg på gjeldende rett og Norges internasjonale avtaler og konvensjoner, og i liten grad berøre samiske interesser.

Som følge av høringsuttalelsen fra daværende Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, er behovet for avklarende informasjon fulgt opp i dialog med nåværende Kommunal- og moderniseringsdepartementet. En nærmere redegjørelse for lovforslaget ble oversendt til Sametinget ved Justis- og beredskapsdepartementets brev 19. april 2017.

Av svar 2. mai 2017 fremgår at Sametinget ikke ser behov for å be om konsultasjoner angående ny grenselov, med visse forbehold. Under henvisning til at arbeidet med ny norsk-svensk reinbeitekonvensjon ikke er ferdig, forutsettes at reindriftsutøvere som krysser grensen gjennom utøvelse av sin næring, ikke får innskrenket sine rettigheter til å passere grensen. Videre forutsettes at ny grenselov ikke innebærer innskrenking av ret-

tigheter til grensepassering for reindriftsutøvere som har næringsutøvelse nær grensen til Russland og Finland.

Departementet viser til at lovforslaget ikke har til hensikt å endre rettstilstanden som følger av

grenseregimeavtalen med Russland, og heller ikke griper inn i rettsforholdene som reguleres av særlover og konvensjoner om reindrift og reinbeiting mellom Norge og Sverige og om reingjerde mellom Norge og Finland.

8 Grenseovervåking

8.1 Politiets ansvar for den sivile grenseovervåkingen

8.1.1 Gjeldende rett

Grenseovervåking er i praksis observasjon av områder gjennom fysisk tilstedeværelse og patruljering, og gjennom behandling av opplysninger fra overvåkingssystemer og andre kilder som grunnlag for risikoanalyser, strategisk og operativ planlegging og iverksettelse av tiltak. Grenseovervåking er også kontroll av observerte objekter som grunnlag for eventuell iverksettelse av tiltak.

Norge er rettslig forpliktet til å overvåke den norsk-russiske riksgrensen for å hindre ulovlig grensepassering, både etter grenseforordningen og etter grenseregimeavtalen med Russland. Grenseforordningen påbyr ikke grenseovervåking eksplisitt, men forplikter like fullt medlemmene til bruk av de kontrollmidler, herunder grenseovervåking, den angir. Etter art. 13 nr. 1 er hovedformålet med grenseovervåking å hindre ulovlig grensepassering, bekjempe grenseoverskridende kriminalitet og iverksette tiltak overfor personer som har passert grensen på ulovlig måte. Etter art. 13 nr. 2 til 5 skal det i overvåkingen benyttes stasjonære eller mobile enheter som patruljerer eller posteres i antatt utsatte områder, og som er avpasset etter foreliggende eller forutsette risikoer og trusler. Overvåkingen kan også skje med tekniske og elektroniske hjelpemidler. Grenseforordningen oppstiller ingen begrensninger i adgangen til bruk av kameraovervåking – det er ønskelig med slik overvåking for å oppfylle forpliktelsene etter Schengen-regelverket.

En reise via sjøveien mellom to Schengen-stater innebærer passering av ytre sjøgrense, såfremt det ikke dreier seg om regelmessige fergeforbindelser, jf. grenseforordningen art. 2 nr. 2, jf. nr. 1 bokstav c. Hele den norske kysten utenfor territorialfarvannet er definert som Schengen yttergrense, og politiets ansvar for overvåking og kontroll av personferdselen over grensene gjelder også på sjøen. Overvåking av sjøgrensen utøves ved hjelp av satellitt og radarer, annet elektronisk utstyr og systemer tilgjengeliggjort for politiet av

Forsvaret og Kystverket, samt ved fysisk tilstedeværelse. Forsvarets radarkjede og kystovervåkingssystemet COSS benyttes av flere myndigheter.

Kystverket har ingen direkte grenseforvaltningsoppgaver, men bidrar på den maritime siden som nasjonal samordningsmyndighet for skipsrapportering og havovervåking gjennom det felleseuropeiske elektroniske meldingssystemet for sjøtrafikk (SafeSeaNet), det satellitt- og landbaserte nettverket bestående av AIS-basestasjoner lokalisert langs kysten (AIS), og det satellittbaserte systemet for global identifikasjon og sporing av skip (LRIT).

Kystvaktens tilstedeværelse langs kysten og i havområdene utenfor er en viktig ressurs for politiet. Politiet sørger for at Kystvakten blir informert om gjeldende trusselvurderinger og risikoanalyser basert på etterretningsinformasjon fra politiet, Tolletaten, Kystverket og andre myndigheter. På denne bakgrunn kan politiet anmode om prioriteringer knyttet til patruljering i territorialfarvannet. Kystvaktens oppgaver etter kystvaktloven er nærmere omtalt i punkt 8.2. Behandling av opplysninger ved grenseovervåking, herunder bruk av tekniske og elektroniske hjelpemidler, er omtalt i punkt 11.

8.1.2 Utvalgets forslag

Rettslige rammer for den sivile grenseovervåkingen

Utvalgets flertall (alle unntatt medlemmet fra Toll- og avgiftsdirektoratet) har forstått mandatet slik at reglene om grenseovervåking bør ha som overordnet formål å understøtte inn- og utreisekontrollen på ytre Schengen-grense, samt å bekjempe grensekryssende kriminalitet og ulovlig innvandring. Vurderingene er således avgrenset til oppgaver som ligger under Justis- og beredskapsdepartementet, og i hovedsak er tillagt politiet.

At overvåkingsfunksjonene uttrykkes i lov, gir dem etter flertallets syn demokratisk forankring og forutberegnelighet. Gjennom det synliggjøres oppgaven for organene som skal utføre grensetjenesten, og for de overordnede administrative og

bevilgende myndigheter. Det er en ekstra grunn til å ta oppgaven inn i en grenselov at grenseforordningen forplikter medlemsstatene til adekvat overvåking av ferdselen over Schengens yttergrenser. Flertallet har på denne bakgrunn utarbeidet et utkast til regulering som fastslår at politiet kan overvåke grensene og grenseovergangsstedene med nærliggende områder, territorialfarvannet og tilstøtende sone, herunder ferdselen til og fra disse, til gjennomføring av grenselovens formål. Bestemmelsen angir ingen ytre begrensning for virkeområdet. Det er heller ikke noen folkerettslige begrensninger på adgangen til å overvåke sjøtrafikken utenfor norsk jurisdiksjonsområde. For så vidt kan et fartøys seilas overvåkes fra fremmed havn og til det når sin destinasjon i Norge. Det ligger en indre begrensning i områdeangivelsen, men den viktigste begrensningen følger av lovens formål. Forslagene som angår bruken av militært personell i overvåkingen av Schengen yttergrense omtales i punkt 8.2.2. Overvåkingsmetodene, herunder bruk av tekniske hjelpemidler, omtales i punkt 11.2.

Kontroll av personer ved grenseovervåking

Kontroll av personer ved grenseovervåking foreslås regulert i en egen bestemmelse som klargjør at grensemyndighetene kan gi råd, veiledning og særskilt advarsel til personer som oppholder seg ved grensen eller et grenseovergangssted når det er naturlig etter forholdene. Advarsel ligger nær pålegg, men gir ikke i seg selv rettslig grunnlag for straffereaksjon hvis den ikke følges. Den foreslåtte bestemmelsen gir også hjemmel for å avkreve pass eller annet egnet legitimasjonsmiddel, og om nødvendig kreve forklaring om oppholdet ved grensen, hvis det oppstår tjenstlig behov for identifisering av personer. Slik identitetskontroll kan etter flertallets syn ikke være betinget av at det foreligger en overtredelse. Kontroll anses som et lite inngripende tiltak som gjennomføres rutinemessig eller som stikkprøver av mange myndigheter og private, og i en rekke sammenhenger. Dersom en person som kan mistenkes for å ha krysset grensen påtreffes, vil samtlige av kontrolltiltakene for gjennomføring av inn- og utreisekontroll kunne benyttes.

Særmerknad fra mindretall

Utvalgsmedlemmet fra Toll- og avgiftsdirektoratet avga særmerknad om grenseovervåking i utredningen punkt 4.4.4, og viste blant annet til at det nasjonale overvåkingsansvaret systematisk er delt

mellom flere etater og ikke kan tillegges én myndighet. Videre viste dette medlemmet til at enkelte overvåkingsmetoder kan være så inngripende at de krever lovhjemmel etter EMK art. 8 (1) og legalitetsprinsippet, og anså det som en mangel ved arbeidet at utvalget i liten grad har gått inn på denne debatten.

8.1.3 Høringsinstansenes syn

Forsvarsdepartementet og Forsvaret ber om at det vurderes å opprette en analyseenhet med deltakere fra ulike etater som har en funksjon i forbindelse med grenseovervåking og grensekontroll, for på denne måte å bedre ivareta det felles ansvar som typisk illegal grensekryssing er. Disse høringsinstansenes øvrige merknader om grenseovervåking er referert i punkt 8.2.3.

Politidirektoratet støtter utvalgets forslag til særskilte hjemler for politiets grenseovervåking, under henvisning også til Schengen-katalogens anbefaling om nasjonal lovmessig forankring av grenseovervåkingen og tydeliggjøring av styringsansvaret under politiet.

Romerike politidistrikt viser til at utlendingsloven § 21 om alminnelig utlendingskontroll også kan benyttes dersom det er behov for å foreta kontroll av en person som befinner seg ved en grense. Under enhver omstendighet kan identitetskontroll foretas med hjemmel i politiloven § 8, eventuelt med etterfølgende visitasjon etter politiloven § 10 dersom vedkommende nekter å oppgi sin identitet. Tilsvarende setter straffeloven straff for den som nekter å oppgi personalia på oppfordring fra offentlig myndighet mv.

8.1.4 Departementets vurdering

Rettslige rammer for den sivile grenseovervåkingen

Departementet slutter seg i hovedsak til flertallets vurderinger om behovet for å lovforankre den sivile grenseovervåkingen under politiets ansvar, jf. lovforslaget § 19. Foruten å gi generell forankring av politiets helhetlige ansvar for grensekontroll av personer for sivile formål, tydeliggjør lovforslaget også de rettslige skillene mellom overvåking av henholdsvis ytre og indre Schengen-grense, jf. forslaget til § 20. Siden systematisk overvåking av personbevegelsen over indre grense vil være i strid med grenseforordningen, bør det etter departementets syn også tydelig fremgå av loven at indre Schengen-grense bare kan overvåkes sporadisk eller når grensekontroll er midlertidig gjeninnført.

Utøvelsen av grenseovervåkingen foregår i praksis ved det etablerte samarbeidet mellom politiet og Forsvaret ved Garnisonen i Sør-Varanger (GSV). De særlige reguleringsbehovene knyttet til bruken av militært personell i grenseovervåkingen behandles i punkt 8.2.

Kontroll av personer ved grenseovervåking

Når grensevaktens oppdager brudd på grenselovgivningen eller andre forhold som krever reaksjon, varsles politiet. Ettersom ethvert brudd på riksgrenseloven også utgjør brudd på grenseregimeavtalen med Russland, varsles også Grensekommissariatet slik at dialogen med Russland kan starte, jf. punkt 12.2.1.

I stående ordre for grensevaktens er det forutsatt at politiet overtar ansvaret for situasjonen. Ofte vil det imidlertid være slik at politiet ikke kan komme til stedet før det har gått en viss tid. Etter samarbeidsinstruksen skal grensevaktens personell utøve den myndighet som fremstår som nødvendig. For å kunne utføre de pålagte oppgavene, har grensevaktens behov for å kunne utøve begrenset politimyndighet, da de må kunne gi pålegg og iverksette tvangsmidler også utover det enhver har myndighet til med hjemmel i straffeprosessloven § 176 og § 206. Ved ankomst til stedet vil politiet overta ansvaret for oppfølgingen, og grensevaktens personell vil normalt trekke seg ut. Samarbeidsavtalen av 11. mai 2011 om Kystvaktens kontroll på Schengen yttergrense fastslår at dersom Kystvakten får mistanke om at et fartøy vil unndra seg kontroll, eller ved mistanke om at personer forsøker å ta seg ulovlig inn i riket, skal politiet varsles med mindre det er nødvendig med umiddelbar inngripen for å ta vare på liv og helse eller for å sikre bevis som ellers ville forspilles.

Grensevakter med politimyndighet etter politiloven § 20 fjerde ledd er underlagt de generelle normene for utøvelse av myndigheten i politiinstruksen. Departementet ser ikke behov for å lovfeste slike generelle normer for tjenesteutøvelsen. Spesielle normer er, og bør fortsatt være, nedfelt i instruks om tildeling av begrenset politimyndighet til militære grensevakter ved den norsk-russiske grensen, jf. også punkt 8.2 om Forsvarets grenseovervåking på vegne av politiet. De mer kontrollpregede aspektene av grenseovervåkingen kan imidlertid med fordel komme klarere til uttrykk i regelverket, slik utvalget også har foreslått.

Utvalgets utkast til § 16 gjør det klart at dersom grenseovervåking gir mistanke om ulovlig grensepassering, kan grenseovervåking gå over i

en kontroll ved bruk av samme kontrolltiltak som under gjennomføring av inn- og utreisekontroll. Forslaget følges opp i departementets forslag til § 21, som fastslår at dersom det under utførelse av grenseovervåking oppstår tjenstlig behov for identifisering, kan personer avkreves pass eller annen egnet legitimasjon og forklaring om oppholdet ved grensen. Departementets lovforslag gjør det også klart at militært personell som overvåker grensen på land på vegne av politiet, kan utføre kontrolltiltak i samråd med politiet når det er rimelig grunn til mistanke om ulovlig grensepassering eller forsøk på unndragelse av inn- og utreisekontroll.

Kontrollbehov som oppstår under Kystvaktens grenseovervåking, eksempelvis utløst overfor fartøyer som har unaturlig seilingsmønster, ikke svarer på anrop fra Kystvakten, eller som har bærekraft til AIS uten å aktivere identifikasjonssystemet, reguleres av kystvaktloven. I praksis vil det i slike situasjoner dreie seg om fartøyer som ikke opptrer i samsvar med vilkårene for retten til uskyldig gjennomfart etter Havrettskonvensjonen art. 17 flg. Retten til uskyldig gjennomfart anses ikke til hinder for å borde og kontrollere skip ved mistanke om brudd på kyststatens lover om toll, skatt, innvandring eller helse. Ettersom Kystvakten ivaretar en rekke ulike oppgaver for norske myndigheter etter kystvaktloven, kan en kontroll ha flere konkurrerende hjemmelsgrunnlag. Det er av den grunn viktig at Kystvaktens virksomhet fullt ut følger den etablerte systematikken i kystvaktloven.

Det vil være tett kontakt mellom Kystvakten og politiet dersom det under overvåking oppstår rimelig grunn til mistanke om at fartøyer forsøker å unndra seg kontroll, eller at personer om bord forsøker å ta seg ulovlig inn i riket. Departementet bemerker for øvrig at Kystvaktens kontroll av fartøyer som følge av overvåking av territorialfarvannet også kan omfatte fartøyer som er på vei til norsk havn eller har meldt anløp, men som utviser adferd som gjør det ønskelig med kontroll av fartøyet før det kommer til havn. Siden inn- og utreisekontroll kan foretas overalt i territorialfarvannet og i tilstøtende sone, vil Kystvaktens identifikasjon av kontrollobjekter ved grenseovervåking etter hvert kunne gå over i en (ordinær) inn- og utreisekontroll.

Særlig om samordning og koordineringsfunksjoner

Som utvalget viste til, er Schengen-regelverket og de organisatoriske løsningene for grensekontroll under løpende utvikling, blant annet for å videreut-

vikle samarbeidet mellom deltakende land. Med etableringen av Eurosur følger ytterligere vektlegging av informasjonsutveksling og etterretningsbilde, krav om kobling og harmonisering av eksisterende rapporterings- og overvåkingssystemer, og krav om mekanismer på medlemslandsnivå gjennom etablering av nasjonale koordineringssentre.

Norges nasjonale koordineringssenter (NKS) for Eurosur har vært i operativ drift i Kripos siden 1. oktober 2013. NKS for Eurosur samarbeider med politidistriktene som har Schengen-yttergrense (land/sjø), slik at det nasjonale situasjonsbildet til enhver tid er oppdatert. Mottatt informasjon kvalitetssikres og deles slik at øvrige Schengen-land blir oppdatert på situasjonen ved yttergrensen i Norge. Situasjonsbildet gir grunnlag for å styre materiell- og personellressurser i yttergrensekontrollen for å avdekke, forebygge og bekjempe irregulær migrasjon og grensekryssende kriminalitet. Kripos er i tillegg ansvarlig for «Nasjonal risikoanalyse – Norges grense mot land utenfor Schengen», som oppdateres årlig etter innrapportering fra politidistriktene om hendelser relatert til land, sjø- og luftgrense. NKS for Eurosur deltar også i Kystverkets prosjekt «BarentsWatch», som utvikler sporingsverktøy for fartøy, felles ressursregister for beredskapsformål, samt en samhandlingsplattform for utveksling av informasjon mellom nasjonale myndigheter med ansvar i det maritime området. Her deltar blant annet også Forsvaret og Tolletaten. Videre mottar NKS for Eurosur regelmessig rapporter om grensekontroll til sjøs fra Kystvakten.

Gjennomføring av forpliktelsene etter Eurosur-forordningen krever i utgangspunktet ikke norsk lov- eller forskriftsregulering. I praksis ivaretar rollen som NKS behovet for analyse og informasjonsflyt mellom politiet som ansvarlig for grenseovervåking og grensekontroll av personer, og andre sentrale etater som Kystverket, Tolletaten og Forsvaret ved Kystvakten. NKS er imidlertid per i dag ikke et koordineringssenter for all grenseovervåking. Det er Finnmark politidistrikt som koordinerer overvåkingen av landegrensen mot Russland. NKS har heller ikke koordineringsansvar ved gjeninnføring av grensekontroll på indre grense, eller ansvar for registrering av hendelser på luftgrensen. Departementet anser det av hensyn til kompleksiteten i koordineringsbildet mest hensiktsmessig at koordineringsfunksjonene eventuelt tydeliggjøres i forskrift eller instruks til grenseloven, ikke i selve loven. Informasjonsutveksling og behandling av opplysninger i NKS for Eurosur omtales nærmere i punkt 11.4.2.

8.2 Forsvarets grenseovervåking på vegne av politiet

8.2.1 Gjeldende rett

Forsvaret ved Garnisonen i Sør-Varanger (GSV) har i over femti år utført landgrenseovervåking på vegne av politiet, og også senere ved Kystvakten deltatt i kontrollen av territorialfarvannets yttergrense. Norges overvåking av grenselinjen mot Russland utøves gjennom et samarbeid mellom Finnmark politidistrikt, GSV Grensevaktene og grensekommissæren. Deteksjon utføres i hovedsak av GSV Grensevaktene på vegne av politimesteren gjennom ordinær patruljevirkksomhet, samt ulike mobile og stasjonære tekniske og optiske innretninger egnet til å identifisere ulovlig virksomhet i grenseområdet. Reaksjon utføres i et godt utviklet samhandlingskonsept mellom politiet og Forsvaret. Politimesteren i Finnmark har den overordnede ledelsen. Alle instruksjoner fra politimester rettes gjennom sjef GSV, og ledelsen av forsvarets mannskaper utøves gjennom militær befalingsmann. Oppdragsløsningen er i sin helhet basert på trussel- og risikoanalyser. Tilstedeværelse og kontrollvirkksomhet er således basert på et spesifikt vurderings- og beslutningsgrunnlag.

Oppgavene som tilligger det militære personellet overvåkingsoppdrag medfører mulig maktanvendelse overfor enkeltindivider. Oppdraget krever derfor tildeling av begrenset politimyndighet som grunnlag for maktanvendelsen. Det har helt siden GSV overtok ansvaret for grenseovervåkingen mot Russland i 1959, vært lagt til grunn at grensevaktene kunne utøve begrenset politimyndighet med hjemmel i riksgrenseloven og tilhørende forskrift. Hjemmelsgrunnlaget ble imidlertid presisert i politiloven § 20 fjerde ledd ved lov 15. juni 2001 nr. 52, i kraft ved kgl. res. 5. august 2005. Rammene for myndighetsutøvelsen ble samtidig nedfelt i Instruks 5. august 2005 nr. 852 om samarbeid om grenseoppsynet på den norsk-russiske grensen (samarbeidsinstruksen). Politimyndighet ble tildelt ved egen Instruks 5. august 2005 nr. 851 om tildeling av begrenset politimyndighet til militære grensevakter ved den norsk-russiske grensen.

Når grensevaktene oppdager eller får mistanke om ulovlige grensepasseringer eller andre brudd på grenselovgivningen, skal grensevaktens personell utøve den myndighet som fremstår som nødvendig. Politiet overtar oppdraget så snart som mulig, jf. samarbeidsinstruksen § 4.

Adgangen for militært personell til å utøve makt ved utførelsen av det stående overvåkings-

oppdraget ble tydeliggjort i politiloven § 27 a, tilføyd ved lov 4. september 2015 nr. 86 om endringer i politiloven (bistand fra Forsvaret). Hensikten med endringsloven var å oppfylle Grunnlovens krav til lovhjemmel for militær maktbruk mot statens innbyggere. Politiloven § 27 a første ledd angir rammene for når Forsvaret etter særskilt anmodning fra politiet kan yte bistand som kan innebære maktbruk. Annet ledd presiserer at Forsvaret kan utøve makt innenfor de rammer som følger av politiloven § 6 både når det utøves bistand etter første ledd, når Kystvakten utøver bistand etter kystvaktloven § 17, og når det utøves «grenseoppsyn» på landegrensen mellom Norge og Russland.

Som det fremgår av Prop. 79 L (2014–2015) punkt 5.1, skal den del av politiloven § 27 a som gjelder grenseoppsynet på den norsk-russiske grensen avløses av spesialreglene i ny grenselov. Forsvarets stående myndighetsutøvelse på politiets vegne på den norsk-russiske grensen er ikke «bistand», og omfattes heller ikke av bistandsinstruksen gitt i medhold av politiloven § 27 a. Det etablerte samarbeidet mellom politiet og den militære grensevakten på landegrensen mellom Norge og Russland reguleres i sin helhet av samarbeidsinstruksen.

Samarbeidsinstruksen gir overordnede retningslinjer for samarbeidet mellom grensekommissæren, politiet og Garnisonen i Sør-Varanger, og nærmere regler om rekkevidden av grensevaktenes begrensede politimyndighet. Grensevaktenes personell skal utøve den myndighet som fremstår som nødvendig når det oppdages eller oppstår mistanke om ulovlige grensepasseringer eller andre brudd på grenselovgivningen. Politiet overtar oppdraget så snart som mulig. Videre fastslår instruksen at grensetjenesten utføres bevæpnet, og at politiets våpeninstruks gjelder så langt den passer. Instruksen har også bestemmelser om informasjonsutveksling, opplæring og øvelser mv. Etter at Norge ble anbefalt å forbedre de menneskelige og materielle ressursene til landgrenseovervåkingen ved Schengen-evalueringen i 2005–2006, er samarbeidet mellom Forsvaret og politiet om de sivile sidene ved grensetjenesten videreutviklet ved samarbeidsavtale av 1. februar 2008. Avtalen revideres jevnlig.

Kystvakten

Kystvaktens ansvar og oppgaver er særskilt regulert i lov 13. juni 1997 nr. 42 om Kystvakten (kystvaktloven). Av § 1 fremgår at Kystvakten er en del av det militære forsvar. I fredstid skal imidlertid

Kystvakten fortrinnsvis utføre de oppgaver som følger av kystvaktloven. Etter kystvaktloven kapittel 3 er disse oppgavene, foruten suverenitetshevelse, blant annet fiskeri- og fangstoppsyn, tolloppsyn, miljøoppsyn og oppsynsoppgaver som nevnt i lovens § 12, herunder etter § 12 første ledd bokstav g føre kontroll med at bestemmelsene gitt i eller i medhold av utlendingsloven blir overholdt. Bestemmelsen skal gi rettslig grunnlag for å anvende Kystvakten til å utføre grensekontroll, dvs. kontroll med grensepassering. Kystvakten skal forutsetningsvis ikke anvendes i tilknytning til overholdelse av bestemmelser i utlendingsloven for øvrig.

Etter kystvaktloven § 21 første ledd har Kystvaktens tjenestemenn begrenset politimyndighet når det gjelder kontroll med overholdelsen av bestemmelser gitt i eller i medhold av kystvaktloven eller de lovene som det er vist til i §§ 9 til 12. Etter annet ledd kan Kystvaktens tjenestemenn foreta etterforskning ved mistanke om overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av kystvaktloven eller lovene som det er vist til i §§ 9 til 12, ved andre straffbare handlinger som er begått innenfor Kystvaktens jurisdiksjonsområde, jf. § 3, og ellers etter begjæring av vedkommende påtalemyndighet.

Kystvaktloven med instruksverk og avtale 23. mars 2001 mellom Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet om Kystvaktens utførelse av politioppgaver, legger til rette for et tett samarbeid. Avtalens formål er å avklare Kystvaktens oppgaver når det gjelder grensekontroll (inn- og utreisekontroll og grenseovervåking) og utlendingskontroll på territoriet. Kystvaktens kontroll på Schengen yttergrense ble klarlagt i samarbeidsavtale 11. mai 2011 mellom politidirektøren og sjef for Forsvarets operative hovedkvarter (samarbeidsavtalen), som utfyller avtalen av 23. mars 2001. Samarbeidsavtalen stadfester at politiet har det overordnede ansvaret for grensekontrollen, og at Kystvakten er en viktig ressurs for politiet i forbindelse med kontroll i territorialfarvannet. Etter avtalens punkt 2 omfatter samarbeidet bistand til *overvåking* av territorialfarvannet, bistand til *inn- og utreisekontroll* i medhold av utlendingsloven § 15 og bistand til *utlendingskontroll på territoriet* i medhold av utlendingsloven § 21.

Kystvakten kan i utgangspunktet bare utøve oppgaver på sjøen. Kontroll kan likevel skje på land når det fremstår som åpenbart nødvendig, jf. kystvaktloven § 3 annet ledd. Av § 3 følger også at Kystvaktens oppsynsoppgaver etter § 12 følger virkeområdet av de angitte lovene. Når Kystvakten fører oppsyn med overholdelse av utlendings-

loven etter kystvaktloven § 12 første ledd bokstav g, er det utlendingslovens virkeområde som gjelder.

Etter kystvaktloven § 17 første ledd kan Kystvakten yte bistand til politiet blant annet i forbindelse med forebyggelse og bekjempelse av forbrytelser og ulovlige aksjoner mot personer, fartøyer og faste innretninger. Av forarbeidene fremgår at formålet med bestemmelsen er å gi lovmessig grunnlag for Kystvaktens bistand til politiet i forbindelse med oppgaver som ikke faller inn under §§ 9 til 16 og § 18. Hovedsiktemålet er bistand til typiske politioppgaver. Begrenset politimyndighet for slik bistand har tidligere vært tildeelt særskilt etter politiloven § 20 tredje ledd, men følger nå av femte ledd.

8.2.2 Utvalgets forslag

Utvalget påpeker betydningen av at det sivile samfunnet etablerer gode samarbeidsordninger for å kunne nyttiggjøre seg Forsvarets kapasitet, blant annet når det gjelder grenseovervåking. Forsvarets organisering av mannskapsstyrken gjør den også egnet som en suppleringsressurs for politiets inn- og utreisekontroll i ekstraordinære situasjoner. Det er derfor viktig at politiet og Forsvaret har gode og praktiske samarbeidsrutiner, slik at det også i akutte situasjoner vil være mulig å opprettholde en grensekontroll av høy kvalitet. Gjennom lovgivningen og ulike samarbeidsavtaler er det allerede etablert et tett samarbeid mellom myndigheter med ansvar for grensekontroll. Slikt samarbeid mellom myndigheter er i tråd med god norsk forvaltningsskikk, og er til stede i en rekke situasjoner også uten formell forankring. Utvalget finner intet i Schengen-samarbeidets avtaler, vedtak eller regelverk som går ut på at grensetjenestene for gjennomføring av Schengen-regelverket skal «demilitariseres», og legger til grunn at Norge fortsatt kan trekke på Forsvarets ressurser i det sivile grenseoppsynet. Schengen-katalogens krav til profesjonalitet oppfylles gjennom at alle operasjoner i tilknytning til grenseovervåking ledes av profesjonelle, i hovedsak befall i ulike kategorier. Samarbeidsinstruksen anses imidlertid ikke tilstrekkelig som hjemmelsgrunnlag for bruken av militære styrker i overvåkingen av den norsk-russiske grensen.

Lovutkastet § 6 nr. 2 fastslår at Forsvaret kan bistå politiet med å utføre oppgaver som politiet er ansvarlig for etter grenseloven, og at Kongen i statsråd fastsetter nærmere bestemmelser i instruks. Utvalget skiller ikke språklig mellom

den stående myndighetsutøvelsen på politiets vegne, og «bistand» til andre grensekontrolloppgaver, men er tydelig på at reguleringsbehovet omfatter begge elementer. For «bistand» er det bistandsinstruksen som gjelder, og denne omfatter ikke bistand til det som er kjernen i politiets grensetjeneste, nemlig overvåkingen av og kontrollen med trafikken over grensene. Utvalgets lovutkast vil dermed tillate at Forsvarets enheter etter behov benyttes på andre grenseavsnitt, for eksempel ved midlertidig gjeninnføring av kontroll på indre Schengen-grense. Den geografiske begrensningen i politiloven § 20 fjerde ledd foreslås fjernet, slik at militære mannskaper kan tildeles begrenset politimyndighet ved utøvelse av grensekontroll på alle deler av grensen. Utvalgets forslag presiserer at bistanden skal ytes under politiets ansvar og styring, da det er et krav at den sivile grenseovervåking som utføres av Forsvaret blir styrt og instruert av ansvarlig etat.

I utredningen punkt 4.10.2.2 har utvalget vist til at det ikke har vært innsigelser i Schengen-evalueringen mot den norske modellen med bistand fra Kystvakten til sjøgrenseovervåkingen. Tydeligere styring og instruksjon fra Justisdepartementet med hensyn til sjøgrenseovervåking, og en mer aktiv rolle fra ansvarlig etat (politiet) var imidlertid påpekte forbedringspunkter ved evalueringen i 2005–2006. Mye kan etter utvalgets syn tale for å skjerpe kontrollen med fartøyer, herunder fiskefartøyer og småbåter/lystfartøy, i norsk territorialfarvann, i første omgang for å se om det forekommer illegal innvandring som til nå ikke har vært synlig. En slik kontroll vil måtte understøttes av en målrettet etterretningsvirksomhet på området. Det kan foretas kontroll hvor som helst i territorialfarvannet av fartøy som har meldt anløp til norsk havn. Det kan også foretas slik kontroll av alle norskregistrerte skip. Politiets bruk av Forsvarets overvåkingssystem COSS vil avdekke fartøy som ikke overholder gjeldende meldeplikter.

Utvalget har ikke foreslått å regulere samarbeidet mellom Kystvakten og politiet i ny grenselov. Kystvaktloven anses som den relevante hjemmel for slik regulering. Kystvaktloven § 3 annet ledd siste setning bør imidlertid endres slik at Kystvakten tillates å foreta kontroll av personer og varer i tilknytning til fartøyer som ligger i havn eller til kai. Langt fra alle anløpsstedene har politistasjon eller lensmannskontor, og man vil spare både tid og ressurser dersom Kystvakten er i nærheten og kan kontrollere for politiet. Jo tidligere kontrollen settes inn, jo mindre blir mulighetene for illegal innreise.

Ordlyden i utvalgets forslag til endring av kystvaktloven § 3 innebærer at også kontroll for de andre formålene som er angitt i kystvaktloven §§ 9, 12, 15 og 18 kan foretas når fartøyet er i havn. Slik kystvaktloven § 3 er redigert, er det etter utvalgets syn vanskelig å unngå en slik virkning, og det har også liten hensikt. I forhold til noen av lovene gir det god mening å kunne kontrollere i havn, blant annet kontroll etter loven om fritids- og småbåter, jf. kystvaktloven § 12 bokstav i.

8.2.3 Høringsinstansenes syn

Forsvarsdepartementet og Forsvaret har kommentert GSVs oppgaver og praktiske gjennomføring av overvåkingsoppdraget, og mener det bør presiseres i forarbeidene at den bistand Forsvaret yter etter grenseloven vil bli gjennomført bevæpnet, med militær uniform og med militær utrustning og materiell. Det bør vurderes å utvide utdanningen og treningen for soldater og befal i tråd med Samarbeidsavtalen mellom GSV, Øst-Finnmark politidistrikt og Grensekommissariatet på områder som angår Norges forpliktelser etter Schengen-regelverket. Forslaget om endring i kystvaktloven § 3 annet ledd støttes, men utredningen burde ha presisert at Kystvaktens budsjetter er tilpasset eksisterende kontrollområde. Dersom det vil bli behov for økte ressurser til utvidelse av Kystvaktens kontrollområde, må de økonomiske aspektene utredes nærmere.

Østfinnmark politidistrikt viser til at oppgaver der det regelmessig, og av et visst omfang, vil oppstå behov for maktanvendelse mot sivile bør løses av politiet, ikke av militært personell. Noe annet vil lett komme i konflikt med prinsippet om politiet som samfunnets eneste lovlige sivile maktapparat i fredstid. Politidistriktet ser imidlertid ikke at en slik forståelse er til hinder for å videreføre dagens ordninger med bruk av Kystvakten og GSV til løsning av politioppgaver, og fremholder at erfaring viser at Kystvakten sjelden må anvende makt under løsningen av sine sivile oppgaver. Det har også kun unntaksvis vært nødvendig med maktanvendelse i overvåkingen av den norsk-russiske grensen.

Politidistriktet mener det kan være nær sammenheng mellom Schengens krav til profesjonelle mannskaper og at tjenesten får et sivilt preg. Det er derfor viktig å synliggjøre krav til utdanning i grenseloven. Utvalgets forslag om å tillate at Kystvakten også kan foreta inn- og utreisekontroll i tilknytning til fartøyer som ligger i havn eller til kai støttes, men det bør inntas en bestemmelse i forskrift om varsling av stedlig politi i forkant av at

slik kontroll gjennomføres. For øvrig påpeker politidistriktet at alt samarbeid mellom politi og Forsvaret bør reguleres i en felles forskrift som også gir hjemmel for ytterligere reguleringer i instruks- og samarbeidsavtaler. *Troms og Finnmark statsadvokatembete* ser behov for en nærmere gjennomgang av det konkrete, praktiske samarbeidet mellom Forsvar og politi i tilfelle skarpe situasjoner, og mener det kan bidra til å underbygge ordningen og begrunne den overfor andre Schengen-land.

Etter *Politidirektoratets* syn skal det utøves forsiktighet med å åpne for militær maktanvendelse mot borgerne. Det bør som et minimum tydeliggjøres at det er politiet som har ansvaret for den sivile grenseovervåkingen for å sikre det sivile preget. Det kan være grunn til å spørre om det bør åpnes for at militære mannskaper i enkelte situasjoner bør opptre ubevæpnet. For øvrig støttes utvalgets forslag om å fjerne den geografiske begrensningen i politiloven § 20 fjerde ledd.

Rogaland statsadvokatembeter har påpekt at det i dag blir lagt til grunn (selv om det ikke fullt ut samsvarer med hensynene som begrunner kontrolloppgavene etter kystvaktloven kapittel 3) at grensen for Kystvaktens geografiske virkeområde er kaikant, slik at fortøyd fiskefartøy etter fast praksis kan inspiseres av Kystvakten. Også andre kontrolloppgaver etter kystvaktloven blir utført av Kystvakten om bord i fartøy fortøyd ved kai eller i havn. Flytende fartøy er ikke «på land». Utvalgets forslag vil kunne gi utilsiktede utvidelser av Kystvaktens kompetanse til å omfatte også ilandførte fiskefangster. Kystvaktloven § 3 annet ledd annen setning bør heller endres slik at kontroll ikke kan skje på land med mindre det fremstår som åpenbart nødvendig, eller det dreier seg om kontroll av overholdelse av lov som nevnt i § 12 k av personer og varer som skal om bord i eller har gått i land fra fartøy i havn eller ved kai.

8.2.4 Departementets vurdering

Lovmessig forankring for Forsvarets rolle i den sivile grenseovervåkingen

Samarbeidet mellom politiet og Forsvaret, herunder Kystvakten, om yttergrensekontrollen er effektivt og velorganisert. Det er de senere årene også lagt større vekt på å utvikle et utfyllende instruks- og avtaleverk rundt ansvarsforholdene, myndighetsutøvelsen og de militære mannskapenes opplæring og oppgaveløsning. Samhandlingskonseptet for samarbeidet mellom Finnmark politidistrikt og Grensevakten GSV på den norsk-rus-

siske grensen fungerer godt under politiets ledelse. Det er verken tidligere eller nå funnet grunn til å revurdere det organisatoriske faktum at Forsvaret utøver stående myndighetsutøvelse på vegne av politiet i yttergrensekontrollen etter Schengen-regelverket. Bruken av militære styrker i den sivile overvåkingen av Schengen yttergrense under politiets ansvar bør imidlertid gis tydelig forankring i ny grenselov. Som utvalget også har påpekt, vil tydeliggjøring av politiets ansvar og samarbeidsrelasjoner til andre etater gi et sikrere fundament for overvåkingsoppgaven, samtidig som det vil reflektere Schengen-katalogens anbefaling om nasjonal lovmessig forankring og styringsansvar under én etat.

Politi-loven § 27 a har utbedret tidligere svakheter i det grunnlovmessige fundamentet for å trekke på Forsvarets ressurser for sivil oppgaveløsning under politiets ansvar. Forholdet til forbudet mot militær maktanvendelse mot rikets borgere i Grunnloven § 101 er behandlet i Prop. 79 L (2014–2015), og omtales ikke nærmere her. Ved angivelsen av rammene for bistand fra Forsvaret som kan innebære maktbruk i politi-loven § 27 a første ledd, la departementet til grunn at Forsvarets grenseovervåking på vegne av politiet ville bli særskilt regulert i ny grenselov. I tråd med utvalgets vurderinger, og med forutsetningene som er lagt til grunn for arbeidet med ny grenselov, foreslås derfor også Forsvarets stående oppdrag med overvåking av landegrensen ved grensevakten (GSV) forankret i en egen bestemmelse i lovfor-slaget § 6. Bestemmelsen omfatter også hjemmel for Forsvaret til å kunne bruke nødvendig og forholdsmessig makt innenfor rammene av politi-loven § 6 for å kunne løse tjenesteoppdraget, og vil som forutsatt i Prop. 79 L (2014–2015) erstatte reguleringen av dette i politi-loven § 27 a annet ledd. Reguleringsbehovene knyttet til Kystvaktens bidrag til politiets grensekontroll omtales særskilt under.

Bistand fra Forsvaret til grensekontrolloppgaver som ikke inngår i det etablerte samarbeidet på den norsk-russiske grensen, skal forutsetningsvis følge reglene i politi-loven § 27 a med tilhørende bistandsinstruks. Ved eventuelle ekstraordinære behov for operativ bistand fra militære mannskaper til grensekontrolloppgaver på indre Schengen-grense, må man derfor også falle tilbake på rammene for bistand som kan innebære maktanvendelse som angitt i politi-loven § 27 a første ledd og ny instruks 16. juni 2017 om Forsvarets bistand til politiet.

Økt bevissthet rundt behovet for klare hjemler og forutsigbare prosedyrer tilsier at det i regelver-

ket og i språkbruken ellers legges større vekt på å få frem hvilke oppgaver som omfattes av den stående myndighetsutøvelsen på vegne av politiet, og hvilke oppgaver som følger andre prosedyrer. Regelverket vil dermed gi bedre støtte til håndtering av uforutsette og alvorlige hendelser på og ved grensene. Nødvendig regulering for å imøtekomme ulike krav til koordinering og samvirke mv. mellom politiet og Forsvaret følger av instruksverk og avtaler. Behovet for særlige tilpassninger i disse kommenteres under omtalen av spørsmål rundt opplæring og bevæpning, mv.

Opplæring, bevæpning mv.

Departementets lovfor-slag fastslår at det skal gis nærmere regler om opplæring, bevæpning og ledelse av militært mannskap som benyttes til grenseovervåking. Slike regler er også i dag nedfelt i instruks og avtaler, men grenseloven bør tydeliggjøre nødvendigheten av slike supplerende regler for å understøtte det sivile formålet med og det sivile ansvaret for, de oppgaver Forsvaret utfører på politiets vegne.

Eventuelle behov for å utvide utdanningen og treningen for soldater og befal krever mer operativ gjennomgang, og drøftes ikke som ledd i arbeidet med den lovmessige forankringen av myndighetsutøvelsen i ny grenselov. Behov for ytterligere regulering kan følges opp ved revisjon av instruks- og avtaleverket.

Dagens ordning innebærer at samarbeidsinstruksen og våpeninstruksen for politiet løser spørsmålet om bevæpning ulikt, ved at samarbeidsinstruksen gir adgang til å bære våpen for annet formål under utøvelse av polititjeneste. Forskjellene i bevæpningspraksisen har sin bakgrunn i at GSV utøver et militært oppdrag (suverenitetshevdelse) samtidig som det utøves grenseovervåking på vegne av politiet. Grensesoldatenes bevæpning er begrunnet i militære beredskaps-hensyn og forankret i Forsvarets instruksjons-myndighet. En endring av bevæpningspraksisen forutsetter derfor at grenseovervåkingen skilles ut som eget tjenesteoppdrag. En slik ordning anses ikke hensiktsmessig. Det er heller ikke fremkommet opplysninger som tilsier at det er behov for å endre gjeldende praksis. Det kan imidlertid være behov for å presisere reglene om Forsvarets bevæpning og våpenbruk under utførelse av grenseovervåking. Forsvarets bevæpning under utførelse av situasjonsbestemt bistand som ikke inngår i det stående overvåkingsoppdraget, følger de alminnelige reglene gitt i medhold av politi-loven § 27 a om bistand fra Forsvaret.

Forholdet til kystvaktloven

Kystvakten har spesielle funksjoner sammenlignet med resten av Forsvarets avdelinger. Kystvaktens bistand til politiets grensekontroll på sjøen, herunder tildeling av politimyndighet, bør fortsatt reguleres av kystvaktloven. Angivelsen av Kystvaktens oppsynsoppgaver i kystvaktloven § 12 må imidlertid suppleres med en henvisning til at Kystvakten også kan føre kontroll med at bestemmelser gitt i eller i medhold av grenseloven blir overholdt, slik utvalget også foreslo. Dette er nødvendig både fordi hjemmelen for kontroll med inn- og utreise etter kystvaktloven § 12 bokstav g overføres til ny grenselov, og for å tydeliggjøre Kystvaktens stående overvåkingsoppdrag på vegne av politiet. I mangel av annet lovverk som regulerer politiets sivile overvåkingsoppgaver fremgår dette i dag kun av avtalen mellom Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet om Kystvaktens utførelse av politioppgaver.

Utvalgets forslag om å presisere Kystvaktens adgang til å foreta kontroll på land følges også opp i departementets lovforslag, men endret slik Rogaland statsadvokatembeter foreslår. Dermed klargjøres Kystvaktens adgang til å foreta eller fullføre inn- og utreisekontroll på land for personer som skal om bord på eller har gått i land fra fartøy, uten at kontrollområdet etter andre lover utvides.

Utvalget mener virkeområdet for Kystvaktens bistandsfunksjoner overfor politiet og Tolletaten bør være sammenfallende, slik at Kystvaktens kontroll på land bør kunne omfatte både personer og varer. Departementet er ikke enig i at grenseloven bør legge opp til en slik generell utvidelse av Kystvaktens virkeområde for varekontroll etter tolloven, og har ikke fulgt utvalgets anbefaling på dette punktet.

9 Grensepassering og inn- og utreisekontroll

9.1 Passering av ytre og indre Schengen-grense

9.1.1 Gjeldende rett

Utlendingslovens regler om kontroll med inn- og utreise er fullt ut basert på forpliktelsene etter grenseforordningen. Forordningen gjelder som forskrift, jf. utlendingsforskriften § 4-1, og angir både overordnede prinsipper for grensekontroll som ledd i Schengen-samarbeidet, og konkrete regler om gjennomføring av kontrollen. Hovedreglene om inn- og utreisekontroll i Norge er også forankret i utlendingsloven § 14 om grensepassering og grensekontroll og § 15 om gjennomføring av grensekontroll. Mer detaljerte tilpasninger og gjengivelser av grenseforordningen er gitt i utlendingsforskriften kapittel 4 om kontroll med inn- og utreise mv.

Utlendingsloven § 14 regulerer passering både over ytre og indre Schengen-grense. Kjerneelementet i Schengen-samarbeidet om avskaffelse av personkontrollen kommer til uttrykk i § 14 første ledd annet punktum, som fastslår at indre Schengen-grense kan passerer hvor som helst såfremt det ikke er innført midlertidig grensekontroll. Ytre Schengen-grense kan bare passerer over grenseovergangssteder fastsatt av departementet, innenfor åpningstiden, jf. § 14 første ledd første punktum og utlendingsforskriften § 4-2. Listen over godkjente grenseovergangssteder følger som vedlegg 16 til utlendingsforskriften. I den eksisterende listen er betegnelsen «grenseovergangssted» knyttet til et område med ett eller flere anløpssteder, ikke til hvert enkelte fysiske sted for grensepassering eller utførelse av inn- og utreisekontroll. Etter dette systemet omfatter listen 84 «grenseovergangssteder». Med alle godkjente anløpssteder for hver av disse, omfatter listen nærmere 300 steder for gjennomføring av inn- og utreisekontroll av reisende med skip eller luftfartøy, og ett grenseovergangssted på Stor-skog for reisende med landtransport mellom Norge og Russland.

Utlendingsloven § 14 annet ledd påbyr enhver som kommer til eller reiser fra riket straks å

melde seg for grensekontrollen eller nærmeste politimyndighet, og fastsetter unntak for passering av indre Schengen-grense. Departementet kan gjøre unntak fra den personlige meldeplikten som gjelder for passering av ytre Schengen-grense. Slikt unntak er gitt i utlendingsforskriften § 4-10 for mannskap ombord i skip eller luftfartøy som ikke fratrer sin stilling. Det gjennomføres dermed heller ikke inn- og utreisekontroll for mannskap som har landlov. Landlovsretten og reglene om kontroll av sjøfolk som fratrer stillingen omtales i nærmere i punkt 9.2.

I samsvar med grenseforordningen art. 25 flg. følger det av utlendingsloven § 14 første ledd at midlertidig grensekontroll kan innføres «*hvis det foreligger en alvorlig trussel mot offentlig orden eller indre sikkerhet.*» En beslutning om midlertidig gjeninnføring av grensekontroll gir politiet adgang til å utføre inn- og utreisekontroll og grenseovervåking på luft-, sjø- og landegrensene mot andre Schengen-stater (inkludert nordiske stater). Norge kan gjeninnføre midlertidig grensekontroll på indre grense også når det foreligger en alvorlig trussel mot offentlig orden eller indre sikkerhet i en annen Schengen-stat, dersom trusselen effektivt kan avverges ved gjeninnføring av kontrolltiltak her. Den midlertidige gjeninnføringen av grensekontrollen på de indre grenser skal ikke være mer omfattende eller vare lenger enn det som er strengt nødvendig for å møte den alvorlige trusselen.

Det følger forutsetningsvis av § 14 første ledd at passering over indre grense må skje over fastsatte grenseoverganger hvis det er innført midlertidig grensekontroll. Det følger også forutsetningsvis av § 14 annet ledd at reisende har plikt til å melde seg for grensekontrollen eller nærmeste politimyndighet hvis det er innført midlertidig grensekontroll etter første ledd. Nærmere regler er gitt i utlendingsforskriften §§ 4-6 til 4-8 og PODs rundskriv 2012/016 *Midlertidig gjeninnføring av grensekontroll på indre Schengengrense*. Det er per i dag ikke fastsatt noen liste over grenseovergangssteder på indre grense som vedlegg til utlendingsforskriften, slik det er for ytre grense.

Overtredelse av utlendingsloven § 14 om grensepassering gir grunnlag for straff etter utlendingsloven § 108 annet ledd bokstav a, jf. også punkt 12.2.

Schengen-samarbeidet begrenser ikke retten til å utøve politimyndighet på norsk territorium. Etter grenseforordningen art. 23 har politiet adgang til å gjennomføre kontrolltiltak på hele territoriet, herunder såkalte grensenære kontroller, for å sikre den offentlige orden og indre sikkerhet så lenge kontrolltiltakene ikke har tilsvarende virkning som en inn- eller utreisekontroll. Politiet kan også utføre alminnelig utlendingskontroll i grensenære områder etter utlendingsloven § 21. Alminnelig utlendingskontroll på territoriet, herunder sjøterritoriet, innebærer at personer kan stanses og avkreves legitimasjon når det er grunn til å anta at de er utenlandske statsborgere, og tid, sted og situasjon gir grunn til slik kontroll.

Utlendingsloven § 14 første ledd fjerde punktum viser for øvrig til at tollavgivningen gjelder ved passering av indre Schengen-grense. Bestemmelsen er gitt i informasjonsøyemed. Norges tilknytningsavtale med EU om Schengen-samarbeidet omfatter ikke varekontrollen, og legger dermed heller ingen begrensninger på adgangen til å gjennomføre tollkontroll på indre grense.

9.1.2 Utvalgets forslag

Utvalget har i all hovedsak foreslått å videreføre det materielle innholdet i utlendingsloven §§ 14 og 15, men med noen suppleringer og redigeringsmessige endringer.

Utvalget foreslår en egen bestemmelse i lovutkastet § 12 om grenseovergangssteder m.m., som i likhet med utlendingsloven § 14 første punktum fastslår at inn- og utreise skal skje over grenseovergangssted fastsatt av departementet dersom ikke annet er bestemt. Bestemmelsen presiserer at departementet fastsetter hvordan kontrollen på grenseovergangssteder skal innrettes. Det er etter utvalgets syn ikke noe i veien for å fortsette praksis med flere faktiske anløpssteder til hvert formelle grenseovergangssted, selv om lovutkastets begrep gjelder stedet der kontrollen skal skje. Grenseforordningen og ordningen med inn- og utreisekontroll på grensene innebærer imidlertid, slik utvalget ser det, at myndighetene må gis adgang til å bestemme hvordan et grenseovergangssted skal innrettes så langt som hensynet til kontrollen krever det, jf. utredningen punkt 5.7.

Utvalgets utkast til § 12 annet ledd fastslår at inn- og utreise utenfor godkjent grenseovergangs-

sted ikke er tillatt uten samtykke av «vedkommende grensemyndighet». I merknaden skriver utvalget at regelen må ses i lys av at Norge ved siden av Schengens regler også er forpliktet av grenseregimeavtalen med Russland, jf. avtalens art. 19 B nr. 4 når det gjelder ulovlig overskridelse fra Norge til Russland av den felles grensen.

Utvalget foreslår en lovfestet plikt for eier eller annen driftsansvarlig for luft- eller sjøgrenseovergangssted til vederlagsfritt å stille tilstrekkelige bygningsarealer og utearealer til disposisjon for politiets virksomhet på grenseovergangsstedet. Inn- og utreisekontroll medfører betydelige kostnader for det offentlige, og utvalget påpeker at det ikke kan kreves refusjon for disse kostnadene med mindre den reisende pålegges et behandlingsgebyr ved grensekontrollen.

Gjeldende regulering om *indre Schengen-grense* foreslås videreført og bygget noe ut, for blant annet å klargjøre rettsvirkningene av krav til fysisk passeringsted ved midlertidig gjeninnføring av kontroll på indre Schengen-grense. I merknaden til utkastet til § 13 skriver utvalget at den nordiske passkontrolloverenskomsten vil være virksom i det tidsrom hvor kontroll på indre grense er gjeninnført midlertidig. Passunionen opphevet imidlertid ikke kravet om bruk av grenseovergangssteder, heller ikke for de nordiske borgere på internordiske grenser. Derfor bør grenseloven åpne for unntak for «grenseboere og den samiske befolkning og dens næringsdrift» ved innføring av inn- og utreisekontroll på indre Schengen-grense. Utvalgets modell forutsetter at unntaket aktivt må besluttes, og dermed også kan avvises eller begrenses. Slik utvalget ser det, kan begrunnelsen for å gjeninnføre midlertidig grensekontroll tilsi at det settes visse, typisk geografiske, grenser for rekkevidden av den ellers vide unntaksadgangen for den samiske befolkningen.

Politiet må etter utvalgets syn ha mulighet til å velge sted og til å fastsette tidspunkt for kontroll. Førerne av sjø- og luftfartøyene vil derfor etter utvalgets lovutkast få plikt til å rette seg etter de anvisninger politiet gir om anløps- eller avgangssted og gjennomføring av inn- og utreisekontroll. Verken utlendingsloven eller utlendingsforskriften har en slik klausul.

For å sikre at grensekontrollen virker som forutsatt har utvalget foreslått å hjemle en adgang for politiet til å iverksette såkalt *tidsbegrenset etterkontroll* av all trafikk fra et grenseområde eller et grenseovergangssted. I merknaden til utkastet til § 17 åttende ledd skriver utvalget at det er tale om en annen form for kontroll enn den indre utlen-

dingskontroll som politiet kan foreta etter utlendingsloven § 21. Etterkontrollen er heller ikke ment som et ledd i den løpende inn- og utreisekontroll. Til det ville den ha vært både for ressurskrevende og bety for mye heft for ferdselen. Utvalget ser imidlertid for seg et hjelpemiddel som kan gi svar på om grensekontrollen og overvåkingen fanger opp all ferdsel over vedkommende grense/grenseovergangssted og på om det skjer noe irregulært i form av identitetsskifte, menneskehandel o.a i den første fasen etter at grensepassering har skjedd. Som et slikt unntaksvis brukt hjelpemiddel kan etterkontroll bidra ved utarbeidingen av risikoanalyser. Innen Schengen anses risikoanalyser som en forutsetning for effektiv kontroll og overvåking, jf. blant annet Schengen-katalogen kap. B.5. Ved Schengen-evalueringen av Norge ble risikoanalyser pekt på som et punkt å forbedre.

9.1.3 Høringsinstansenes syn

Forsvarsdepartementet er opptatt av at det grunnleggende forbudet mot overskridelse av grensen mot Russland, som nedfelt i riksgrenseforskriften § 4 første ledd bokstav c, kommer til uttrykk i grenseloven. Utvalgets utkast til § 12 kan også anses dekkende dersom uttrykket «inn- og utreise» byttes ut med «grensepassering».

Forslag til regulering av adgangen til å gjeninnføre kontroll på indre grense bør etter *Utlendingsdirektoratets* syn tydeliggjøre at det kun er midlertidig inn- og utreisekontroll som kan gjeninnføres på indre Schengen-grense. For øvrig anses dagens ordning med at departementet har beslutningsmyndighet tilstrekkelig og mindre tidkrevende dersom gjeninnføring av kontroll på indre grense skal foretas raskt. *Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet* ser det som positivt at utvalget foreslår å lovfeste at det ved hel eller delvis innføring av inn- og utreisekontroll på indre Schengen landegrense kan gjøres unntak for forslag til å opprettholde unntaket for midlertidig grensekontroll for den samiske befolkningen og dens næringsdrift.

Følgende merknader er avgitt til utvalgets forslag om å lovfeste plikt for eier eller driftsansvarlig for luft- eller sjøgrenseovergangssted til å stille arealer til vederlagsfri disposisjon for politiets virksomhet på grenseovergangsstedet:

Romerike politidistrikt anser det ikke urimelig at den som ønsker å drifte en godkjent grenseovergang også må stille lokaler vederlagsfritt til disposisjon for politiets kontroll virksomhet, og støtter utvalgets forslag om lovfesting.

Samferdselsdepartementet viser til at

«Avinor har i sitt høringssvar av 20. januar 2010 opplyst at det foreligger en innarbeidet praksis som pålegger lufthavneier kostnader relatert til politiets tilstedeværelse. Videre viser Avinor til at det for eksempel på Oslo lufthavn, Gardermoen, siden oppstart har vært avtalefestet at politiet for sine lokaler i terminalen kun betaler driftskostnader. Lokaler til Gardermoen politistasjon leies på ordinære leievilkår.

Avinor påpeker at deres standpunkt vil være at lufthavneiers kostnadsansvar begrenses til kun å stille lokaler/arealer knyttet til gjennomføring av grensekontroll til disposisjon. Driftskostnader relatert til lokalene, samt kostnader til utstyr og inventar for gjennomføring av overvåkingen samt eventuelle behov for utearealer (for eksempel parkeringsplasser) må tilligge overvåkingsorganet. Samferdselsdepartementet støtter Avinor i dette standpunktet.

Samferdselsdepartementet viser også til høringsuttalelsen fra NHO Luftfart av 17. desember 2009 om dette forslaget.»

NHO Luftfart er sterkt uenig i at det offentlige forventes å holdes utgiftsfri når det gjelder kontrollfasilitetene for sjø- og luftfart. Grensekontroll er en samfunnsoppgave på vegne av staten, og det vil utgjøre forskjellsbehandling av de reisende at sjø- og luftfartsstasjoner må dekke utgiftene forbundet med grensekontroll, mens kontroll av reisende med tog, buss eller privatbil dekkes av politiet. Organisasjonen viser til at det er et betydelig større inngrep å lovfeste slike rettigheter fra statens side enn dagens avtalebaserte løsninger. Med tanke på det brukerfinansierte finansierings-systemet innenfor luftfart der private aktører betaler hele den statlige infrastrukturen, anses forslaget klart urimelig.

Ingen høringsinstanser har uttalt seg om utvalgets utkast til ny hjemmel for tidsbegrenset etterkontroll av trafikk fra et grenseområde eller et grenseovergangssted.

9.1.4 Departementets vurdering

Passering av ytre Schengen-grense

Departementets lovforslag er i likhet med utvalgets utkast basert på gjeldende rett etter utlendingsloven. Bestemmelsene om grensepassering i §§ 13 og 14 i departementets lovforslag har en noe annen oppbygning enn bestemmelsene i utvalgets

lovutkast, for blant annet å gi klarere skillelinjer mellom reglene som gjelder for passering av henholdsvis ytre og indre Schengen-grense. Forslaget til § 13 er i likhet med utvalgets lovutkast utformet slik at bestemmelsen også favner de særlige passeringsreglene for yttergrensen mot Russland som følger av grenseregimeavtalen, og er nedfelt i riksgrenseloven § 3 første ledd nr. 3, jf. riksgrenseforskriften § 4 bokstav c.

For den norsk-russiske grensen er slike særlige ordninger nødvendige og nedfelt i grenseregimeavtalen, som gir de respektive lands grensekommissærer myndighet til å visere (godkjenne) nødvendige eksperters og tjenestemenns kryssing av grensen i forbindelse med arbeidsoppgaver. Som følge av disse ordningene legger også riksgrenseforskriften § 4 bokstav c grensekommissæren myndighet til å tillate grensepassering over annet sted enn godkjent grenseovergangssted.

Med hjemmel i utlendingsloven § 14 fastsetter også utlendingsforskriften § 4-3 særskilte unntak fra kravet om at ytre grenser bare kan passeres på godkjente grenseovergangssteder og innenfor fastsatte åpningstider. Utlendingsforskriften § 4-3 bokstav a gjør unntak for de tilfeller som er nevnt i grenseforordningen art. 5 nr. 2, hvorav art. 5 nr. 2 bokstav a (i dansk oversettelse) gjør unntak;

«for personer eller grupper af personer, hvis det af særlige grunde er nødvendigt med henblik på lejlighedsvis passage af de ydre grænser uden for grænseovergangsstederne eller uden for normal åbningstid, forudsat at de er i besiddelse af de tilladelser, der er nødvendige i henhold til national ret, og det ikke forstyrrer medlemsstaternes offentlige orden og indre sikkerhed. Medlemsstaterne kan fastsætte særlige ordninger i bilaterale aftaler. Generelle undtagelser i henhold til national ret og bilaterale aftaler skal meddeles Kommissionen, jf. artikel 39.»

Etter utlendingsforskriften § 4-3 er myndigheten til å tillate passering utenfor godkjent grenseovergangssted eller åpningstid tillagt politimesteren eller den politimesteren gir fullmakt. Ettersom grensekommissæren ikke er underlagt politimesteren, gir utlendingsforskriften og riksgrenseforskriften tilsynelatende motstridende kompetanseregler, uten at det er tilsiktet. På den norsk-russiske grensen utøves grensekommissærens viseringsmyndighet fullt ut i samsvar med grenseregimeavtalen, og slik vil det fortsatt være. Myndigheten utøves eksempelvis ved tilbake-

føring av rein, ved møter for å utveksle data mellom fagpersoner på fem kraftstasjoner i Pasvik, ved gjennomføring av felles forskningsprosjekt som telling av fugl og laks, som ledd i miljøsamarbeid, og ved andre typer møter hvor fagpersoner utøver plikter relatert til grenseregimet.

Når dagens to regelsett om passering av ytre Schengen landegrense mot Russland harmoniseres, er det viktig å påse at de nødvendige særordningene og forpliktelsene etter grenseregimeavtalen med Russland klart kommer til uttrykk i nytt regelverk. Som det fremgår av punkt 7.4.1, legger departementet til grunn at nødvendige særregler som følger av grenseregimeavtalen med Russland nedfelles i ny forskrift til grenseloven. Gjeldende regler om grensepassering er også i stor grad forskriftsfestet, både ved utlendingsforskriftens Schengen-baserte regler, og ved riksgrenseforskriftens regler etter den bilaterale avtalen med Russland. Det følger derfor også av departementets lovforslag § 13 tredje ledd at nærmere regler om grensepassering og om unntak fra kravene til passering over godkjent grenseovergangssted og innenfor fastsatt åpningstid vil bli fastsatt i forskrift.

Særlig om grenseovergangsstedene

Departementet er enig med utvalget i at kommersielle aktører på grenseovergangsstedene må forventes å medvirke til tilfredsstillende oppgaveløsning i egen, de reisendes og politiets interesse. Lokaler til kontrollvirksomheten med nødvendig IKT-infrastruktur, samt adkomst og parkering for kjøretøy må etableres i samarbeid med politiet for å sikre effektiv kontrollutøvelse og utnyttelse av politiets ressurser.

På grenseovergangsstedet Storskog i Finnmark er staten selv eier og ansvarlig for fasilitetene. Her finnes ingen struktur for kommersiell innflytelse på innrettingen av politiets kontrollvirksomhet. Antallet inntektsbringende grenseovergangssteder begrenser seg til internasjonale trafikkknutepunkter på lufthavner og havner som utvikles med egen næringsvirksomhet, og hvor aktiviteten avstemmes etter samfunnets behov og ønsker. Disse virksomhetene har, slik det også fremgår av høringssvarene fra NHO Luftfart og Avinor, en forventning om at samfunnet stiller tilstrekkelige politiressurser til rådighet tilpasset deres utvikling. Politiets mulighet til å ivareta grensekontrolloppgavene i tråd med de kommersielle rammene og forpliktelsene som følger av Schengen-samarbeidet avhenger imidlertid av at eier eller driftsansvarlig legger infrastrukturen på

grenseovergangsstedet til rette. En slik form for «arbeidsdeling» er rimelig og nødvendig for at grenseovergangsstedene skal kunne utvikle seg i takt med tiden og trafikkmønsteret.

Politiet har lenge hatt avtaler med de mest trafikkerte lufthavnene om vederlagsfri bruk av lokaler til gjennomføring av grensekontroll. Det er imidlertid en vedvarende utfordring å sørge for oppdatering av grenseovergangsstedene ved fortløpende endring i trafikkmønsteret og derav følgende utbygging eller endring, ikke minst når det gjelder det store antallet havner som eies og drives av kommunale eller private aktører. Det er generelt stor økning i persontrafikken over så vel landegrensene som over luft- og sjøgrensene. Persontrafikken som krysser grensen i havner er økende blant annet på grunn av kort avstand mellom havner og lufthavner med gode forbindelser til relevante destinasjoner i utlandet. Trafikken av turistskip er også sterkt økende, og endringer i seilingsmønster og tilpassede sjøreiser medfører at den korte avstanden mellom havn og lufthavner også benyttes for skifte av passasjerer på turistskip i norsk havn.

Utalgets forslag om lovfestet plikt for eier eller annen driftsansvarlig til å stille arealer til vederlagsfri disposisjon for politiets virksomhet på grenseovergangsstedet reiser vanskelige avgrensningsspørsmål og følges ikke opp i denne proposisjonen. Departementet er imidlertid enig med utvalget i at utfordringer knyttet til politiets samarbeid med eier eller driver av de mange grenseovergangsstedene bør adresseres i arbeidet med nytt regelverk. Etter departementets vurdering må politiet som grensekontrollmyndighet kunne stille krav til innrettingen av et grenseovergangssted for å sikre at grunnleggende forutsetninger for kontrollvirksomhetens organisering og funksjon kan ivaretas i samsvar med kravene i Schengen-regelverket og anbefalingene i Schengen-katalogen. I forslaget til § 25 nr. 3 foreslås derfor også en hjemmel for nærmere regler i forskrift om grenseovergangsstedene, blant annet om godkjenning, om innretting av kontrollen og om samarbeidet mellom grensekontrollmyndigheten og eier eller driver av grenseovergangsstedet. Nasjonale føringer i form av forskrift eller retningslinjer vil være særlig viktig i relasjon til grenseovergangssteder med moderat eller lav trafikk og varierende forhold og eierstruktur, og vil bidra til enhetlig tilnærming i politidistriktene.

I forskriftsarbeidet bør også definisjonen av «grenseovergangssted» klargjøres, og spørsmål om godkjenning sees i sammenheng med vurderingene rundt innretting av kontrollen. Flere av

anløpsstedene på listen har i praksis ingen trafikk som gir grunnlag for gjennomføring av grensekontroll, og kan antageligvis fjernes.

Som ledd i arbeidet med å få på plass nytt regelverk bør alle dagens godkjente grenseovergangssteder med anløpssteder gjennomgå. Opprettholdelse av godkjenning forutsetter at eventuelle nødvendige oppgraderinger gjennomføres, slik at grenseovergangsstedet tilfredsstiller kravene i Schengen-regelverket og anbefalingene i Schengen-katalogen. Departementet vil om nødvendig komme tilbake til behovet for ytterligere regulering av samarbeidet mellom politiet og eier eller driver av grenseovergangssted, herunder spørsmål knyttet til arealbehov og kostnadsdeling, når revisjonsbehovene for gjeldende ordninger er nærmere utredet i samråd med berørte aktører.

Midlertidig gjeninnføring av grensekontroll på indre Schengen-grense

Adgangen til midlertidig gjeninnføring av grensekontroll representerer et unntak fra Schengensamarbeidets bærende prinsipp om avskaffelse av personkontrollen på indre Schengen-grense. Av den grunn er det sentrale formålet med grenseforordningens prosedyreregler å sikre beslutningsprosesser som reflekterer ordningens begrensede anvendelse. Fra den nasjonale synsvinkelen må prosedyrene også fremme operativ effektivitet og forsvarlighet i selve gjennomføringen av kontrolltiltakene. Departementet viser til at midlertidig gjeninnføring av grensekontroll på indre grense er en omfattende beslutning som utløser en rekke forpliktelser for politiet i relasjon til ressursbruk, til publikums og andre medlemsstaters informasjonsbehov, og til utførelse. Det reelle behovet for å gjeninnføre grensekontroll på indre grense må være udiskutabelt.

Hjemmelen for midlertidig gjeninnføring av grensekontroll på indre Schengen-grense, beslutningsmyndigheten og rettsvirkningene av slik gjeninnføring bør etter departementets syn uttrykkes mer direkte i loven enn etter gjeldende rett, jf. lovforslaget § 14. Departementet mener i likhet med Utlendingsdirektoratet at beslutningsmyndigheten fortsatt bør ligge i departementet, og med adgang til delegasjon i visse situasjoner. I det etterfølgende forskriftsarbeidet vil departementet blant annet gjennomgå regelverksstrukturen, slik at sentrale punkter i dagens fullmakt og retningslinjer i større grad nedfelles i forskrift eller instruks.

Reglene om delegasjon av beslutningsmyndigheten og om avgrensning og konsekvenser av

beslutningen må være tydelige, og forskriftsbestemmelsene bør gjennomgående reflektere at beslutningen kan differensieres langs flere linjer: Den kan gjelde enten forutsigbare eller akutte situasjoner, og både hel eller delvis gjeninnføring av grensekontroll. Regelverket må samtidig stille relevante krav for å gjøre de nødvendige prosessene effektive og informative, for så vel aktuelle myndigheter som for publikum som skal forholde seg til tiltakene som iverksettes.

Gjeninnføring av midlertidig grensekontroll i forutsigbare situasjoner gir andre muligheter for planlegging, gjennomføring og informasjon enn de akutte situasjonene. Kontrolltiltakene skal imidlertid aldri være mer omfattende eller vare lenger enn det som er nødvendig for å ivareta offentlig orden og indre sikkerhet. Politiet må derfor både i forutsigbare og akutte situasjoner gjøre en rekke avveininger av det reelle behovet for kontrolltiltak. Den aktuelle situasjonen og politiets trussel- og risikovurderinger vil danne grunnlaget for beslutninger om omfang, type kontrolltiltak og tidsrom for kontrollvirksomheten.

Grenseforordningen art. 24 påbyr medlemsstatene å fjerne alle hindringer for en smidig utvikling av veitrafikken ved overgangssteder på de indre grenser, men understreker at medlemsstatene samtidig skal være forberedt på å sørge for kontrollfasiliteter i tilfelle grensekontroller gjeninnføres på de indre grenser. I dette ligger et krav om praktisk planlegging. Det bør blant annet utarbeides en liste over grenseovergangssteder som skal benyttes ved midlertidig gjeninnføring av kontroll på indre grense. Det er etter departementets syn også relevant å vurdere nærmere regler i forskrift om samhandling med andre distrikter og myndigheter. Særlig Tolletatens tilstedeværelse på indre grense tilsier at kontakten og samarbeidet mellom toll og politi er tett og effektivt i disse sakene. Tolletatens plikt til å bistå politiet i inn- og utreisekontrollen ved midlertidig gjeninnføring av grensekontroll på indre grense omtales i punkt 9.3.

Effektiv grensekontroll forutsetter ikke bare at det er utarbeidet et hensiktsmessig regelverk og operative retningslinjer, men også at det er gjort nødvendige administrative tiltak for å kunne håndheve beslutningen om kontroll på de enkelte grenseovergangstedene. Her vil typisk samarbeid med andre relevante myndigheter kunne gi kostnadseffektiv utnyttelse av eksisterende utstyr og virkemidler.

Både gjeldende rett og utvalgets lovutkast legger opp til at det skal kunne gjøres unntak fra beslutning om midlertidig gjeninnføring av inn- og

utreisekontroll på indre grense for personer som tradisjonelt har andre, til dels hyppigere, behov for grensepassering enn befolkningen ellers. Dette gjelder personer som bor i de grensenære områdene, og samisk befolkning som for eksempel må skjøtte reinflokker som beveger seg i grenseområdene mellom Norge og Sverige. Departementet er enig i at det bør legges til rette for slike behov, men ser dette mer som et spørsmål om *omfanget* av beslutningen enn som *unntak* fra den. Beslutningen må være forsvarlig i lys av de hensyn som ligger bak et så alvorlig tiltak som midlertidig gjeninnføring av grensekontroll. Siden beslutningen ikke skal være mer omfattende enn strengt nødvendig, skal den så langt mulig avgrenses til de relevante kontrolltiltakene i de relevante kontrollområdene. I dette ligger reelt sett også den nødvendige mekanismen for å unngå uforholdsmessige utslag for personer bosatt i grensenære områder. Departementet ser imidlertid at det kan være grunn til å understreke i forskrift til grenseloven at det skal tas særlig hensyn til personer bosatt i grensetraktene og til samiske interesser når kontrollens omfang skal besluttes. I forutsigbare tilfeller kan spørsmål knyttet til grenseboere om nødvendig avklares med finske, svenske og norske myndigheter på forhånd. I akutte tilfeller må det politifaglige grunnlaget for beslutningen være avgjørende for omfanget, og tiltakene, også overfor disse aktuelle gruppene.

9.2 Om inn- og utreisekontrollen

9.2.1 Gjeldende rett

Hovedprinsippene om gjennomføringen av inn- og utreisekontroll følger av utlendingsloven § 15. Det primære ved inn- og utreisekontroll er identitets- og dokumentkontroll. Det skal påses at utlendingen har pass eller annet legitimasjonsdokument som er gyldig som reisedokument og at visumpliktig utlending har visum. Det skal også kontrolleres at det ikke er andre grunnlag for bortvisning etter utlendingsloven. Utlendingsforskriften §§ 4-11 til 4-14 gir nærmere regler blant annet om kontrollsted, gjennomføring av kontrollen, kontroll av reisedokumenter og kontroll av passasjerer på turistskip.

Reglene i utlendingsloven og utlendingsforskriften om gjennomføring av inn- og utreisekontroll gjenspeiler reglene i grenseforordningen art. 8 om gjennomføring av inn- og utreisekontroll. Artikkelen ble endret ved Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2017/458 av 15. mars 2017. Endringsforordningen trådte for Norges del i kraft

1. mai 2017. Etter endringen skal reisedokumenter til personer som har rett til fri bevegelighet i henhold til unionsretten systematisk kontrolleres mot relevante databaser med opplysninger om stjalne, urettmessig tilegnede, tapte og ugyldiggjorte reisedokumenter, samt sjekkes mot SIS og andre relevante EU-databaser ved innreise til og utreise fra medlemsstatenes territorium. Videre skal det nå også kontrolleres om den reisende utgjør en trussel mot Schengen-området indre sikkerhet, offentlige orden eller folkehelse. Tidligere har slik kontroll kun vært systematisk utført for tredjestatsborgere ved innreise. Etter den nye bestemmelsen skal disse kontrollene også utføres systematisk ved utreise. Dersom kontrollen av databasene vil påvirke trafikkstrømmen i uforholdsmessig stor grad, kan en medlemsstat beslutte å utføre disse kontrollene på en målrettet måte på angitte grensepasseringssteder etter en vurdering av risikoen for trusler mot den offentlige orden, indre sikkerhet, folkehelsen eller internasjonale forbindelser i noen av medlemsstatene. De andre medlemsstatene, byrået og Kommisjonen skal omgående varsles om dette. Når det gjelder luftgrenser kan slike målrettede kontroller bare utføres i en overgangsperiode på høyst seks måneder. I unntakstilfeller kan overgangsperioden på seks måneder forlenges med høyst 18 måneder når det i en bestemt lufthavn finnes særlige infrastrukturproblemer som krever lengre tid for tilpasninger for å utføre systematiske kontroller av databasene uten at dette har uforholdsmessig stor innvirkning på trafikkstrømmen.

Det er enkelte forskjeller i kontrollregimet for sjø og luft etter de særlige reglene for ulike typer grenser og ulike transportmidler som benyttes for å passere medlemsstatenes ytre grenser i grenseforordningen vedlegg VI. Passasjerer som ankommer Schengen-territoriet *med fly* skal alltid gjennomgå kontroll i medhold av grenseforordningen art. 8, og det vil i den forbindelse bli foretatt søk i relevante registre i forbindelse med selve grensepasseringen. Forhåndskontrollen av passasjerene etter meldepliktreglene for passasjerdata, jf. punkt 9.4, muliggjør at politiet på et tidlig stadium kan identifisere passasjerer og mannskap som utgjør en potensiell risiko, for eksempel knyttet til ulovlig innvandring. Politiet får dermed bedre tid til å planlegge videre oppfølgingstiltak overfor disse, samtidig som såkalte bona fide reisende raskere kan passere.

For personer som ankommer Schengen-territoriet *sjøveien*, vil fysisk kontroll i noen tilfeller kunne unnlates etter en analyse av risikoen for ulovlig innvandring og grensekryssende kriminalitet. Personer som forlater fartøyet for å ta seg

videre inn i riket skal kontrolleres etter reglene i og i medhold av utlendingsloven §§ 15 og 16 første ledd, men grenseforordningen vedlegg VI punkt 4 åpner for at personer i noen grad kan oppholde seg på norsk territorium uten å gjennomgå inn- og utreisekontroll. Det kan for eksempel være sjømenn på landlov og cruisepassasjerer som ikke har til hensikt å gå i land mv. Landlovsretten er nærmere regulert i utlendingsforskriften § 4-19, gitt med hjemmel i utlendingsloven § 16 annet ledd. Landlovsretten innebærer at sjøfolk på gitte vilkår kan oppholde seg i land i inntil tre måneder uten å gjennomgå inn- og utreisekontroll. På sjøgrensen vil dermed den elektroniske listekontrollen som følger av meldepliktene i utlendingsforskriften § 4-24 i mange tilfeller være den eneste formen for kontroll av personer som befinner seg på norsk territorium. Resultatet av listekontrollen og politiets kontinuerlige risikovurderinger vil være av betydning for om disse personene likevel skal gjennomgå kontrolltiltak, herunder en regulær inn- og utreisekontroll.

Utlendingsloven § 15 femte ledd bokstav a til c gir hjemmel for mer detaljerte regler om gjennomføringen av inn- og utreisekontroll. Slike regler er gitt i utlendingsforskriften §§ 4-11 til 4-16. Hjemmelen i lovens § 15 femte ledd bokstav c åpner for at transportører kan pålegges å ta kopi av de reisendes reise- eller legitimasjonsdokumenter, men slikt pålegg er ikke gitt.

Pass med elektronisk lagret personinformasjon gir mulighet for å kontrollere passinnehaveren mot eksterne registre som er koblet opp mot grensekontrollstedet, for eksempel ved at det foretas en automatisk kontroll mot registre for etterlyste personer. Kontrollører på norske faste grenseoverganger på ytre Schengen-grense benytter blant annet grense- og territorialkontrollsystemet GTK som støtte i sin kontroll. GTK omtales nærmere i punkt 11 om behandling av personopplysninger.

9.2.2 Utvalgets forslag og høringsinstansenes syn

Utvalget foreslår i samsvar med punkt 7 i fortalen til grenseforordningen å lovfeste at personkontrollen på ytre Schengen-grense skal foretas på en hensynsfull måte, så vidt mulig uten forsinkelser og annen ulempe for den reisende. Videre foreslås presisert at inn- og utreisekontrollen skal ivareta Norges nasjonale behov og internasjonale forpliktelser, herunder Schengens regelverk, med særlig sikte på å verifisere de reisendes identitet og at den enkelte har gyldig reisedokument og

rett til innreise. Verifisering av identitet er et springende punkt i all grensekontroll, og avgjørende for forvaltningen både av utlendingslovens regler og rettigheter og plikter etter annen lov, blant annet om skatt, trygd og ekteskap.

Gjeldende regler om gjennomføring av inn- og utreisekontroll i utlendingsloven § 15 foreslås videreført i utvalgets utkast til § 19, bortsett fra at utlendingsloven § 15 første ledd, annet ledd første punktum og siste ledd bokstav a er bygget inn i andre paragrafer i lovutkastet. Forskriftshjemmelen i utvalgets utkast til § 19 siste ledd bokstav c er overført fra utlendingsloven § 16 første og annet ledd om sjøfolk som fratrer stilling på skip og deres adgang til å gå i land i riket, mv. Etter utvalgets syn bør det i tillegg presiseres i grenseloven at kontrollen også bør omfatte om den reisende er ettersøkt, eller om myndighetene ønsker kontakt med vedkommende på annet grunnlag. Formuleringen korresponderer i utgangspunktet med vilkårene for registrering etter SIS-loven § 7, men utvalget har ikke ønsket å knytte regelen eksplisitt til disse registreringsvilkårene. Det foreslås videre presisert at departementet også kan gi forskrift om søk i registre, om unntak fra kontrollkravet og om forenklet kontroll. Utvalget viser til at registersøk, særlig mot SIS, er en sentral del av kontrollen. Utvalgets forslag til regler om registrering av personopplysninger ved grensepassering omtales i punkt 11.

Politidirektoratet og *Romerike politidistrikt* støtter utvalgets forslag om å presisere at politiet også kan ivareta sine kontrollopgaver etter annen lovgivning ved inn- og utreisekontrollen. Sistnevnte påpeker at dette ikke fremgår av utlendingsloven, til tross for at det ved inn/utreise ofte foretas søk i registre for eksempel for å undersøke om folk er etterlyst. *Troms politidistrikt* viser til at utlendingsloven § 91 tredje og fjerde ledd har nærmere regler om transportøransvaret og ansvar for utgifter. Bestemmelsen anses nært knyttet til blant annet grensekontrollen, og det bør vurderes om deler av den også bør inntas i ny grenselov, eventuelt henvises til.

Avinor påpeker at det er viktig med tilstrekkelige ressurser til politiet for å håndtere personkontrollen ved inn- og utreise for ikke å skape unødvendig tidsbruk for passasjerene med kø etc. *Avinor* mener § 17 første ledd gir en klar hjemmel for å kunne forvente at politiet tildeles tilstrekkelige ressurser for å sikre at personkontroller ved inn- og utreise skal foregå «så vidt mulig uten forsinkelser».

NHO Luftfart viser på generelt grunnlag til betydningen av at Schengen yttergrensekontroll

tilfredsstiller alle lands behov, og ikke bare det enkelte lands;

«Flyselskapene kommer i en situasjon der de som private aktører blir delegert jobben som førstelinje i grensekontrollen. Samtidig kan de naturlig nok ikke utøve en skikkelig kontroll, da de verken har virkemidler, kontrollapparat eller myndighet til å sjekke reisedokumenter, økonomiske forhold eller helsetilstanden til de reisende. Etter vårt syn skal de, som private aktører, heller ikke ha dette virkemiddelapparatet til disposisjon.»

Kravene som reises til transportørene i dag er etter NHO Luftfarts syn både lite gjennomtenkte og svært vanskelig å praktisere, og bør underlegges en omfattende revisjon før ny grenselov vedtas.

NHO Luftfart ber mer spesifikt om at departementet revurderer hjemmelen i utlendingsloven for pålegg til transportørene om kopiering av reise- og ID-dokumenter. Slike regler er vanskelige å praktisere siden folk i større grad reiser billettlost og selskapene har begrenset tid på bakken. De anses også konkurransevridende i disfavør av norske selskaper. *Samferdselsdepartementet* støtter disse synspunktene, og ber Justisdepartementet vurdere mulige alternative løsninger til utvalgets forslag. Ingen andre har uttalt seg om disse spørsmålene.

9.2.3 Departementets vurdering

De gjeldende reglene i utlendingsloven § 15 foreslås videreført i lovforslaget § 15, med enkelte språklige og redigeringsmessige endringer. Herunder foreslås også den gjeldende hjemmelen til å gi forskrift som pålegger transportør å kopiere reisedokumenter videreført i lovforslaget § 25 nr. 7. Det anses i dag ikke nødvendig å pålegge flyselskapene å ta kopi av reisedokumentene til samtlige passasjerer, men politiet bør fortsatt ha mulighet til å gi slikt pålegg i gitte situasjoner.

I Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) punkt 13.5.1 bemerket departementet at det bør utvises forsiktighet i forhold til hvilke plikter som pålegges transportører. Et pålegg om å kopiere reisedokumenter vil forsinke påstigningsprosedyrene og føre til økte administrasjonsoppgaver og kostnader for transportørene. Departementet fant det derfor ikke aktuelt med en ordning om at det rutinemessig gis pålegg om å ta kopi av reisendes reisedokumenter, men ønsket en adgang til å innhente kopi av reisedokumentene dersom erfaring

viser at reisende fra et visst sted mangler reisedokumenter eller dersom man har konkret mistanke om at det kommer reisende som ikke vil fremvise reisedokumenter overfor norske myndigheter.

Disse betraktningene i forarbeidene til utlendingsloven gjør seg fortsatt gjeldende. Et eventuelt pålegg vil basere seg på politiets erfaring med ulike flyselskap og reiseruter, og kunne lette politiets arbeid med å klarlegge identitet og avdekke ulovlig innreise av utviste personer. Det vil dermed også kunne effektivisere arbeidet med retur. Hvilke situasjoner som kan gi adgang til pålegg vil kunne reguleres nærmere i en eventuell forskrift.

Utvalgets forslag om å lovfeste et generelt prinsipp om at «kontrollen skal foretas på en hensynsfull måte, så vidt mulig uten forsinkelser og annen ulempe for den reisende» følges ikke opp. Grenseforordningen art. 7 og art. 8 gir allerede en del overordnede føringer av hensyn til den reisende, blant annet skal tiltak som treffes under utføring av pliktene stå i rimelig forhold til målet med tiltakene, og minimumskontrollen skal bestå av en «enkel og rask kontroll». Utvalgets forslag uttrykker i og for seg en sentral ambisjon, men departementet har gjennomgående søkt å unngå gjengivelse eller omskriving av grenseforordningens prinsipper i lovforslaget når det ikke er nødvendig for å tilpasse regelverket til norske forhold.

Ved overføring av bestemmelsene i utlendingsloven om grensepassering og inn- og utreisekontroll til grenseloven, må også spesialordningene for kontroll, og kontrollunntak, for mannskap på sjø- og luftfartøy overføres. Disse følger i dag av reglene gitt i og i medhold av utlendingsloven § 16 første og annet ledd, og foreslås videreført i lovforslaget § 17, jf. § 25 nr. 9.

Etter systematikken i utlendingsloven er de særlige reglene om kontroll med reisende som kommer fra eller reiser til Svalbard hjemlet i utlendingslovens § 6 om lovens stedlige virkeområde. Denne systematikken er ikke optimal, ettersom reglene retter seg mot kontrollen som skal utføres på fastlandet, ikke på Svalbard. Reglene om pass- og grensekontroll ved reise mellom norsk landterritorium og innretninger og anlegg som nyttes på eller er tilknyttet norsk kontinentalsokkel er også hjemlet i utlendingsloven § 6, selv om de strengt tatt ikke er en del av virkeområde-reguleringen.

I grenselovforslaget har departementet videreført disse hjemlene i den mer generelle hjemmelen for forskrifter om gjennomføring av inn- og utreisekontroll i lovforslaget § 25 nr. 5. Hjemmelen for nærmere regler om lovens virkeområde

for Svalbard, herunder om kontroll med reisende på Svalbard, er skilt ut i en egen bestemmelse i lovforslaget § 25 nr. 1, som nærmere omtalt i punkt 6.2.4 om lovens stedlige virkeområde.

9.3 Tolletatens bistand til politiets inn- og utreisekontroll

9.3.1 Gjeldende rett

Etter utlendingsloven § 22 annet ledd skal Tolletaten bistå politiet i kontrollen med utlendingers inn- og utreise, og har ved utøvelsen av slik bistand de samme rettighetene og pliktene som politiet har etter utlendingsloven § 15. Etter utlendingsloven § 22 tredje ledd kan Kongen i forskrift gi nærmere regler om Tolletatens utlendingskontroll og om andre myndigheters adgang til å gjennomføre utlendingskontroll. Nærmere regler om Tolletatens bistand er gitt i utlendingsforskriften § 4-30.

Tolletaten har ikke plikt til å bistå politiet i situasjoner eller på steder der det ikke i utgangspunktet utføres tollkontroll. Når det utføres tollkontroll omfatter imidlertid bistandsplikten både yttergrensekontroll og kontroll på indre Schengen-grense hvis slik kontroll er midlertidig gjeninnført. Bistandsplikten omfatter ikke grenseovervåking og utlendingskontroll på territoriet.

Tolletaten har ikke adgang til å bruke tvangsmidler etter utlendingsloven kapittel 12 under utførelse av bistandsplikten. Tolletaten kan dermed ikke oppta foto og fingeravtrykk av utlending etter § 100, oppta fingeravtrykk til søk i EURO-DAC etter § 101 eller ta beslag etter § 104 i reisedokumenter, billetter eller annet materiale som kan bidra til å avklare eller dokumentere identiteten eller beslaglegge formuesgoder til dekning av kostnadene ved utreisen. Tolletaten kan heller ikke foreta pågrep etter § 106. Tolletaten har imidlertid alminnelig pågripelsesadgang etter straffeprosessloven § 176 første ledd annet punktum dersom den mistenkte treffes eller forfølges på fersk gjerning eller ferske spor. Vilårene for pågrep etter straffeprosessloven § 171 må være oppfylt.

9.3.2 Utvalgets forslag

Utvalget har foreslått å overføre utlendingsloven § 22 annet ledd om tolletatens bistand til grenseloven, med en tilføyelse om at bistanden skal ytes under politiets ansvar og styring. Forskriftshjemmelen foreslås utvidet til å åpne for regler også om andre sivile myndigheters adgang til å gjen-

nomføre eller bidra til grenseovervåking og grensekontroll.

Som motstykke til reguleringen av Tolletatens bistand til politiet, har utvalget foreslått en bestemmelse i grenseloven om politiets bistand til Tolletaten. Etter utkastet til § 6 nr. 5 kan politiet «etter anmodning fra tollmyndighetene utføre eller bistå i kontrollen med vareførselen på grensene. Ved kontroll for tollmyndighetenes formål kan politiet benytte seg av de kontrolltiltak som tolloven gir adgang til for kontroll av personer og transportmidler.» Utkastet gir også hjemmel for Kongen til å gi nærmere regler i forskrift om politiets adgang til å kontrollere vareførselen.

9.3.3 Høringsinstansenes syn

Både *Finansdepartementet* og *Toll- og avgiftsdirektoratet* påpeker manglende samsvar mellom ordlyden i utlendingsloven § 22 og utvalgets utkast til regulering av tolletatens bistand til politiets inn- og utreisekontroll. Etter Toll- og avgiftsdirektoratets oppfatning synes det å innebære en tilstrømming at etatens bistand skal ytes under politiets ansvar og styring.

Verken Finansdepartementet eller Toll- og avgiftsdirektoratet finner det naturlig å regulere politiets bistand til Tolletaten i ny grenselov. Finansdepartementet viser til at tolloven allerede har en bestemmelse om hjelpeplikt for politiet (og Forsvaret). Bestemmelsen er basert på at politiet bruker sin myndighet etter politiloven og straffeprosessloven, men det kan være behov for å presisere blant annet at de straffeprosessuelle skrankene for adgangen til ransaking og beslag ikke gjelder for politiets utøvelse av bistandsfunksjonen etter tolloven. Slike presiseringer i tolloven kan eventuelt foreslås sammen med forslaget til ny grenselov.

Politidirektoratet viser til at det ikke fremgår nærmere av utvalgets utredning i hvilke tilfeller politiet kan utføre kontroll etter anmodning fra Tolletaten, eller på hvilken måte en anmodning fra Tolletaten skal skje. Etter bestemmelsenes ordlyd kan Tolletaten anmode politiet om både å utføre kontrollen og å bistå i kontrollen. Politidirektoratet er i tvil om det er hensiktsmessig at politiet skal kunne utføre varekontroll på egen hånd, da det kan medføre uheldig rolleblanding.

9.3.4 Departementets vurdering

Reguleringen av Tolletatens plikt til å bistå politiet i inn- og utreisekontrollen hører sammen med reguleringen av politiets ansvar for inn- og utreise-

kontrollen. Departementet går derfor i likhet med utvalget inn for å overføre alt innholdet i utlendingsloven § 22 til ny grenselov. Ved overføring av utlendingsforskriften § 4-30 til ny forskrift til grenseloven vil departementet vurdere behovet for å klargjøre skillet mellom adgangen til å utføre inn- og utreisekontroll på ytre Schengen-grense og avskaffelsen av slik kontroll på indre Schengen-grense. Grensedragningen er krevende, siden Tolletatens metoder for ordinær tollkontroll også inneholder elementer av identitetskontroll. Derfor må det også legges stor vekt på å tydeliggjøre formålet med kontrollen som gjennomføres på grensene.

En presisering av at Tolletatens bistand skal utøves under politiets ansvar og styring er i tråd med gjeldende rett, og innebærer ingen tilstrømming av rettstilstanden. Gjeldende retningslinjer for bistanden fastslår uttrykkelig at all inn- og utreisekontroll skal utføres i henhold til gjeldende regler og retningslinjer, og under vedkommende politimyndighets instruksjoner. Begrepet «bistand» indikerer i seg selv at innsatsen utøves under politiets ansvar og styring.

Departementet har imidlertid i likhet med Finansdepartementet merket seg at ordlyden i utvalgets utkast avviker fra utlendingsloven § 22 ved at avgrensningen av Tolletatens fullmakter er mindre tydelig enn i utlendingsloven § 22 annet ledd. Det har imidlertid formodningen mot seg at utvalget har tilsiktet realitetsendringer uten å omtale eller begrunne dette nærmere i utredningen. For så vidt viser også utvalgets utkast til at Tolletaten skal bistå politiet i inn- og utreisekontrollen «etter loven her.» Lovforslaget overfører reglene om gjennomføring av inn- og utreisekontroll i utlendingsloven § 15 til grenseloven, og gir ingen andre regler om politiets fullmakter i saker etter utlendingsloven.

Utvalgets forslag til regulering av *politiets* bistand til Tolletaten følges ikke opp. Som Finansdepartementet har påpekt, fastslår tolloven § 12-3 allerede at politiet og militære myndigheter skal yte Tolletaten nødvendig hjelp og beskyttelse under utførelsen av tolltjenesten. Eventuelle ytterligere reguleringsbehov knyttet til politiets bistand til Tolletatens oppgaveløsning bør ivaretas i tolloven.

Politiets adgang til å bistå Tolletaten etter politiloven § 2 nr. 5, jf. politiinstruksen § 2-2 nr. 5 og § 13-1 sammenholdt med tolloven § 12-3, er begrenset til å hjelpe og beskytte Tolletatens tjenestemenn dersom disse er truet, hindret eller forulempet på annen måte under sin virksomhet. Politiets underretnings- og hjelpeplikt etter tol-

loven § 12-3 innebærer ikke at myndighet etter tolloven overføres til politiet. Bestemmelsen er basert på at politiet bruker sin myndighet etter politiloven og straffeprosessloven, og slik bør det fortsatt være. Det foreslås derfor heller ingen endringer i tolloven § 12-3.

9.4 Forhåndsmelding for passasjerdata

9.4.1 Gjeldende rett

Utlendingsloven § 20 første ledd bokstav a til g gir adgang til å pålegge ulike aktører meldeplikt til myndighetene i en rekke nærmere bestemte situasjoner, hvorav bokstav a og b gir adgang til å pålegge meldeplikter i forbindelse med grensepassering og grensekontroll. Meldepliktene som kan pålegges i henhold til bokstavene c til g relaterer seg til utlendinger som oppholder seg her i kortere eller lengre tid, og omtales ikke nærmere.

Etter utlendingsloven § 20 første ledd bokstav a kan Kongen i forskrift gi bestemmelser om at *«føreren av luftfartøy som kommer fra, eller går til utlandet, skal gi politiet fortegnelse over reisende og mannskap»*. Det kan også gis nærmere regler i forskrift om hvilke opplysninger fortegnelsene skal inneholde og hvordan de skal formidles, jf. annet ledd. Plikten til å gi forhåndsmelding er nedfelt i utlendingsforskriften § 4-24 første ledd:

«Etter anmodning skal fører av luftfartøy som kommer fra eller går til utlandet, gi politiet fortegnelse over reisende og mannskap, etter at innsjekking er avsluttet, jf. lovens § 20 første ledd bokstav a. Fortegnelsen skal inneholde de samme opplysninger som passasjerlisten. Hvis noen av de reisende er blindpassasjerer, skal fører av luftfartøyet gi politiet fortegnelse uoppfordret.»

Meldeplikten for reisende med fly etter utlendingsforskriften § 4-24 er ment å dekke forpliktelsen etter Rådsdirektiv 2004/82/EF om lufttransportørers plikt til å fremsende opplysninger om passasjerer (Advance Passenger Information (API)-direktivet). API-direktivet er en videreutvikling av Schengen-regelverket, og godtatt av Norge. API-data er opplysninger knyttet til passasjerens identitet, typisk hentet fra reisedokument og informasjon om flyvning, for eksempel flightnummer, avgangstid og landingstid. Direktivet forplikter medlemsstatene til å sikre at opplysningene om reisende på flyvninger til og fra tredjeland samles inn av transportørene og overføres elektronisk eller, hvis dette ikke er mulig, på annen passende måte, til de myndigheter som er ansvarlige for grensekontrollen. Dataene skal

oversendes etter innsjekking og før ankomst, og lagres i en midlertidig fil. Både transportøren som har oversendt opplysningene og grensemyndigheten som har mottatt dem, pålegges å slette filene innen 24 timer etter innreise.

API-direktivet skal medvirke til bedre grensekontroll og effektiv bekjempelse av ulovlig innvandring. På grunn av manglende verktøystøtte har overleveringen av passasjerdata, i praksis passasjerlister, i Norge foregått enten på e-post eller ved manuell overlevering fra flypersonell til grensekontrollen ved ankomst. Det innebærer at grensekontrollen ikke får tilgang til fullverdig API-data, da passasjerlister som hovedregel kun inneholder opplysninger om navn og seteplassering. Mangelfull gjennomføring av API-direktivet ble påpekt under Schengen-evalueringen av Norges yttergrense – luft i 2011 og under Visa Waiver inspeksjonen fra USA i 2015. Politidirektoratet har igangsatt et prosjekt som etter planen skal levere en løsning for elektronisk oversendelse og behandling av passasjerdata fra transportør av luftfartøy til grensekontrollen i løpet av 2018, i fullt samsvar med Norges forpliktelser etter API-direktivet. I påvente av en permanent elektronisk løsning er det iverksatt en minimumsløsning.

Med hjemmel i utlendingsloven § 20 første ledd bokstav b gir utlendingsforskriften § 4-24 annet og fjerde ledd plikt for *fører av skip* som skal passere grensen på vei til og fra norsk havn å oversende fortegnelse over reisende, herunder eventuelle blindpassasjerer, og mannskap. Fortegnelsen skal gis på formularer som er godkjent av norske myndigheter, og om mulig 24 timer før ankomst til indre farvann. Førere av lystfartøyer registrert i et Schengen-land kan unntas fra plikten til å gi slik forhåndsmelding, men kan likevel ilegges plikt til å gi forhåndsmelding dersom risikoen for ulovlig innvandring eller grensekryssende kriminalitet tilsier det. Meldeplikt kan også ilegges ved gjeninnføring av midlertidig grensekontroll på indre Schengen-grense.

Forsettlig eller uaktsom overtredelse av meldepliktene for luftfartøy og skip i utlendingsforskriften § 4-24 første til fjerde ledd straffes med bot eller fengsel inntil seks måneder eller med begge deler, jf. § 18-13 annet ledd.

9.4.2 Utvalgets forslag og høringsinstansenes syn

Utvalget foreslår at hjemlene for meldeplikt etter utlendingsloven § 20 første ledd bokstav a og b overføres til grenseloven, med noen presiseringer i ordlyden. Blant annet foreslår utvalget en tilføy-

else om meldeplikt for «planlagt ankomst eller avreise» for å tydeliggjøre en forpliktelse som bare forutsetningsvis følger av utlendingsloven, nemlig at meldeplikten kan pålegges før sjø- eller luftfartøyet har krysset inn i norsk sjøterritorium eller luftrom. Utvalgets forslag til forskriftshjemmel åpner for nærmere regler om direkte elektronisk tilgang til transportørenes passasjeropplysninger, noe som anses å gi en forenkling for transportørene.

Betegnelsen «skip» i utlendingsloven foreslås endret til «fartøy», slik at også lystfartøyer og andre småbåter omfattes. Utvalget viser til at kontrollen av lystfartøyer som kommer fra eller går til internasjonalt farvann synes å ha vært tilfeldig i Norge, i motsetning til i mange andre land. Det dreier seg om en type trafikk som har økt betydelig i takt med standarden i lystbåtflåten, og som gir muligheter for smugling av både mennesker og varer.

Ingen høringsinstanser har kommentert forslagene.

9.4.3 Departementets vurdering

Gjeldende regler om meldeplikt for passasjerdata i utlendingsloven § 20 første ledd bokstav a og b, jf. utlendingsforskriften § 4-24, foreslås videreført og forankret direkte i grenseloven, jf. lovforslaget § 16. For å få et mest mulig ensartet kontrollregime er det viktig med klar og tydelig regulering, både for transportørene som har ansvar for å oversende passasjerdata, og for politiet som skal utføre kontrollen. Den lovfestede plikten må suppleres av nærmere regler i forskrift, jf. forskriftshjemmelen i lovforslaget § 25 nr. 8.

Både i utlendingsloven og utlendingsforskriften er meldeplikten for flypassasjerdata knyttet til flygninger til og fra «utlandet». Ordlyden har stått uendret i utlendingsregelverket siden før Norge ble Schengen-medlem, og videreføres også i

departementets lovforslag. Forskriftsbestemmelsene bør imidlertid klargjøre at plikten til systematisk oversendelse av API-data kun omfatter flygninger til og fra land utenfor Schengen. Det er samtidig viktig å presisere at det kan utføres ikke-systematisk kontroll av lister også fra Schengen-flygninger med grunnlag i grenseforordningen art. 23 om alminnelig politiarbeid eller avsnitt III kapittel II om gjeninnføring av midlertidig grensekontroll. Tydeligere regelverk og bedre verktøystøtte for forhåndskontroll og behandling av passasjerdata vil effektivisere og øke kvaliteten på politiets grensekontrollarbeid.

Departementet følger også opp utvalgets forslag om å bruke betegnelsen «fartøy» i stedet for skip. I forskriftsarbeidet kan det foretas en nærmere gjennomgang av problemstillinger knyttet til blant annet kontroll av lystfartøy. I forskriftsarbeidet bør det også tilstrebes større grad av likhet i reglene for oversendelse av passasjerdata for henholdsvis luft- og sjøfartøy, og håndteringen av disse, selv om ulike forutsetninger og behov krever særlige systemtilpasninger.

Plikten til *elektronisk* oversendelse av passasjerdata følger allerede av API-direktivet art. 6 for flypassasjerdata, og er etablert praksis for de maritime meldepliktrejimene som gjennomføres i SafeSeaNet-Norway. Den tekniske løsningen for forhåndskontroll og behandling av flypassasjerdata som er under utvikling vil være en elektronisk rapporteringskanal der flyselskapene sender passasjerdata til myndighetene før avgang eller før ankomst. I løsningen utføres registersøk og analyser av passasjerdata for å avdekke om det er kjente eller ukjente risikoer knyttet til passasjerene. Mer detaljerte bestemmelser om hvilke opplysninger som skal formidles, om oversendelsen (tid, måte, format, osv.) og om behandling av opplysningene gis i forskrift, jf. også punkt 11.4.1 om reguleringsbehov knyttet til behandling av opplysninger ved grensekontroll.

10 Utenlandske grensetjenester

10.1 Bistand fra europeiske grense- og kystvaktteam

10.1.1 Gjeldende rett

Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 2016/1624 etablerer Den europeiske grense- og kystvakt, som videreutvikler det tidligere grensekontrollbyrået Frontex (the European agency for the management of operational cooperation at the external borders of the member states of the European Union). Norge og Island inngikk tilleggsavtale om deltakelse i Frontex i 2005. Denne avtalen gjelder også for tilknytningen til Det europeiske grense- og kystvaktbyrået, som fortsatt vil bære kortnavnet «Frontex».

Det nye byrået viderefører Frontex' tidligere hovedformål om å koordinere informasjonsstyrte operasjoner på EU-nivå for å styrke sikkerheten på yttergrensene. Nytt er imidlertid en styrket rettslig og faktisk kapasitet til å bistå medlemsland som opplever en pressituasjon på sin yttergrense, blant annet gjennom opprettelsen av en stående mannskapsreserve som kan benyttes til hurtigutrykning (rapid reaction pool). Denne stående styrken erstatter de tidligere Rapid Border Intervention Teams (RABIT). En Schengen-stat kan pålegges å gjennomføre spesifikke tiltak, eller motta hjelp fra byrået, for å avhjelpe en situasjon på sin del av yttergrensen som truer Schengen-området funksjon. Et slikt pålegg kan imidlertid kun gis etter en grundig prosess, der medlemsstaten involveres og gis flere anledninger til å uttale seg og på eget initiativ treffe nødvendige tiltak for å avhjelpe situasjonen. Beslutningen om å godta et pålegg ligger imidlertid hos medlemsstaten, ved at denne kan nekte å gjennomføre pålagte tiltak eller ta imot hjelp. I slike tilfeller risikerer imidlertid medlemsstaten at det gjeninnføres midlertidig indre grensekontroll fra andre medlemslands side.

Det nye byrået er gitt økt ansvar for å identifisere og påpeke svakheter ved Schengen-statenes gjennomføring av fellesskapsregelverket om yttergrensekontroll, og økt mulighet til å bistå medlemslandene i retur av tredjelandsborgere uten

lovlig opphold på Schengen-territoriet. Byrået skal overvåke migrasjonsstrømmer mot yttergrensene og internt i Schengen-området, utarbeide risikoanalyser som omfatter alle siden av den helhetlige grenseforvaltningen, og utplasere liaison-offiserer i medlemsstatene for å kontrollere statenes gjennomføring av sine grensekontrollforpliktelser.

Norge har etablert en nasjonal ekspertpool som administreres av Politidirektoratet og består av polititjenestemenn- og kvinner som deltar i Frontex fellesoperasjoner. Tilsvarende vil Politidirektoratet administrere de norske bidragene til den nye stående mannskapsreserven. Det norske personellet i Frontex-operasjonene har historisk bistått med såkalt annenlinjekontroll, det vil si debriefing og intervjuer av personer som har kryssset grensen. Siden juni/juli 2015 har Norge også deltatt i en førstelinjerolle med to fartøy i operasjon Triton og operasjon Poseidon i Middelhavet. Bidraget til operasjon Poseidon utløp i juni 2017.

10.1.2 Utvalgets forslag og høringsinstansenes syn

Departementet bemerker at det har vært en rettsutviklingen i EU siden utvalget avgav sitt forslag, jf. forrige punkt. Hovedlinjene er imidlertid i det alt vesentlige de samme.

Utvalget påpekte at EU legger betydelig vekt på den rollen som Frontex forutsettes å spille i årene fremover når det gjelder en forsterket prioritering av kontroll og overvåking av ytre grenser. Denne virksomheten står sentralt i EUs strategi for «Integrated Border Management» (helhetlig grenseforvaltning), som skal møte utfordringene som ligger i illegal innvandring og grensekryssende kriminalitet i EU/Schengen-området. Frontex vil dermed komme til å øve vesentlig innflytelse på norske myndigheters kontroll og overvåking av grenseområdene.

Utvalget viste videre til at hvis det blir aktuelt for Norge å få bistand fra RABIT (nå rapid reaction pool), vil de aktuelle funksjonene i form av deltakelse i kontroll og overvåking av norske grenser ligge innenfor det saklige og stedlige vir-

keområdet for grenseloven. Av den grunn er RABIT-ordningen dekket opp i lovutkastet ved utkastet til § 25 om avgivelse og mottak av mannskaper og ressurser til og fra Schengens utrykningsstyrker. Bestemmelsen legger verken plikt på Norge til å avgi mannskaper eller ressurser, eller til å motta slike. I tråd med Frontex-forordningen art. 10 og art. 8 e gjenspeiler forslaget at norske myndigheter kan sette vilkår for den bistand som gis til Norge. I merknaden påpekte utvalget at det også gis mulighet for å sette rammer for hvordan og til hva norske styrker kan benyttes ved innsats i andre land. «I begge tilfeller kan nok RABIT-reglene innebære visse skranker, men bistand til Norge kan alltid avslås dersom man ikke ser seg tjent med de styrker og vilkår som tilbys.»

Styrker som avstås til Norge vil stå i et politiooppdrag. Det fremgår derfor av utkastet til § 25 annet ledd at utenlandske tjenestemenn avgitt til tjeneste for Norge kan tildeles begrenset politimyndighet innen rammen av oppdraget, og at de har det samme strafferettslige vern og ansvar som norske polititjenestemenn har, dersom ikke annet blir bestemt i medhold av utvalgets utkast til § 26. Frontex-forordningen forutsetter at mannskaper som inngår i fellesoperasjoner eller pilotprosjekter likestilles med tjenestemenn fra vertsstaten for så vidt angår straffbare handlinger som begås mot eller av dem.

Troms politidistrikt ser positivt på forslaget om å lovregulere bistand til og fra Frontex ved avgivelse til grensekontroll i Schengen-området. Ingen andre høringsinstanser har kommentert forslaget.

10.1.3 Departementets vurdering

En effektiv overholdelse og gjennomføring av regelverket om yttergrensekontroll er i Norges interesse. Det bidrar til å bekjempe ulovlig innvandring og menneskehandel, og forebygger trusler mot medlemslandenes indre sikkerhet og offentlige ro og orden.

Norge har lenge avgitt ekspertise til deltakelse i europeiske grensekontrollteam som følge av forpliktelsene etter tilleggsavtalen om deltakelse i det tidligere Frontex og bestemmelsene i den tidligere Frontex-forordningen. Samarbeidet med Frontex gir norsk politi muligheter til å delta i utviklingen av det operative Schengen-samarbeidet om yttergrensekontroll, derunder deltakelse i nettverk for informasjonsinnsamling og -utveksling, etterretning og trussel- og risikoanalyse, foruten utvikling av standardisert utdanning og

utstyr. Som deltaker i Frontex' arbeid kan Norge anmode Frontex om å koordinere bistandsressurser fra andre medlemsland til utøvelse av styrket grensekontroll hvis Norge står overfor en situasjon med akutt og ekstraordinært press på sin del av Schengen yttergrense.

Utvalgets forslag til generell lovfesting av deltakelsen vil etter departementets syn ikke ha annet enn informasjonsverdi. Det ble heller ikke ved Stortingets aksept av RABIT-forordningen ansett nødvendig med lov- eller forskriftsendring, jf St.prp. nr. 25 (2007–2008) Om samtykke til godtakelse av forordning (EF) 863/2007 om opprettelse av beredskapsteam for grensekontroll (videutvikling av Schengen-regelverket) og Innst. S nr. 124 (2007–2008). Etter departementets syn er dette standpunktet dekkende også etter ikrafttreddelsen av forordning 2016/1624 om Den europeiske grense- og kystvakt. De administrative og økonomiske prosedyrene forbundet med utveksling av mannskaper og ressurser til de ulike teamene er fastsatt i forordningen, som Norge er bundet av. Denne delen av utvalgets forslag følges derfor ikke opp.

Norge har til nå ikke opplevd slikt akutt og ekstraordinært press på yttergrensen at det har vært nødvendig å be om bistand fra Frontex til gjennomføring av grensekontroll. Det kan imidlertid ikke utelukkes at en slik situasjon kan oppstå. Departementet er enig med utvalget i at grenseloven bør tydeliggjøre denne spesielle muligheten for bistand til politiets grensekontroll, jf. lovforslaget § 8.

Forordning nr. 2016/1624 art. 40 forutsetter at tjenestemenn fra de europeiske grense- og kystvaktteamene skal kunne utøve makt og myndighet tilsvarende de nasjonale grensevaktene, og i samsvar med nasjonal lovgivning. De aktuelle oppgavene vil da også være av slik karakter at det som hovedregel vil kreve politimyndighet etter norsk lov. Praksis varierer, men de fleste europeiske lands grensevakter er organisert enten under politiet eller som varianter med myndighet som politiet. Departementet legger derfor også til grunn at det i det alt vesentlige vil dreie seg om tjenestemenn som også etter norske forhold vil være å anse som polititjenestemenn, og som det derfor heller ikke er betenkelig å tildele politimyndighet begrenset til utførelse av det aktuelle oppdraget.

Etter norsk rett er utgangspunktet at kun norske polititjenestemenn har kompetanse til å utøve politimyndighet. Politiloven § 20 a gir imidlertid regler om utenlandske polititjenestemenns kompetanse på norsk territorium. Annet ledd presise-

rer at politimyndighet kan tildeles utenlandsk tjenestemann etter samme prinsipper som for tildeling av begrenset politimyndighet etter den mer generelle regelen i politiloven § 20 tredje ledd, jf. også Prop. 97 LS (2011–2012), punkt 9.5.

Straffeloven § 155 om vold eller trusler mot offentlig tjenestemann skal verne offentlig tjenestemann under utøvelse av tjenestehandlinger. Dersom det gjelder gjensidig, kan Kongen bestemme at vernet også skal omfatte lovbrudd mot tjenestemann i et annet lands offentlige myndighet og i mellomstatlige organisasjoner som Norge er eller blir medlem av, jf. § 155 fjerde ledd. Politiloven § 20 a tredje ledd fastslår imidlertid at utenlandsk tjenestemann som utøver politioppgaver som nevnt i § 20 a første ledd er å anse som offentlig tjenestemann i forhold til straffelovens bestemmelser. Strafferettslig vern og ansvar etter denne bestemmelsen er heller ikke knyttet til tildeling av politimyndighet etter annet ledd, men til oppgavens karakter. Disse er i § 20 a første ledd angitt til deltakelse i felles etterforskningsgrupper, felles politioperasjoner, eller på annen måte utførelse av tjenestehandlinger i Norge i den grad det følger av overenskomst med fremmed stat. Tilsvarende gjelder for adgangen til å fortsette observasjon og forfølgelse på norsk territorium.

Politoloven § 20 a er ikke gitt med tanke på den typen tjenestemann og operasjoner som følger av deltakelsen i Frontex. Departementet finner det derfor i likhet med utvalget hensiktsmessig å sikre tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for tildeling av politimyndighet og fastsettelse av strafferettslig vern og ansvar for disse gjennom grenseloven. Utvalget gikk inn for direkte regulering av disse spørsmålene i utkastet til § 25 annet ledd, men departementet mener det vil være en bedre løsning å fastslå at politiloven § 20 a annet og tredje ledd får tilsvarende anvendelse. Regler om tildeling av politimyndighet bør i all hovedsak følge av politiloven. Slik er både gjeldende rett og lovforslaget lagt opp for tildeling av politimyndighet til militært personell fra Forsvaret som utfører grenseovervåking på politiets vegne på den norsk-russiske grensen, eller som bistår med andre oppgaver.

10.2 Immunitet og privilegier

10.2.1 Gjeldende rett og utvalgets forslag

Utvalgets utkast til § 26 om immunitet og privilegier skal fange opp de behov for immunitet og privilegier som følger både av Schengen-samarbeidet og av grenseregimeavtalen. Utvalget har ikke tatt stilling til hvor langt statusreglene i Frontex-forordningen rekker. Det materielle innholdet er i hovedsak hentet fra riksgrenseloven § 2, som i ordlyd er beslektet med reguleringene i lov 19. juni 1947 nr. 5 om immunitet og privilegier for internasjonale organisasjoner mv. Etter riksgrenseloven § 2 kan Kongen eller den han gir fullmakt uten hinder av norsk lov på nærmere fastsatte vilkår innrømme et naborikes grense-tjenestemann slik immunitet og slike særlige privilegier som følger av overenskomst med vedkommende naborike. Nærmere regler er fastsatt i riksgrenseforskriften § 3.

Riksgrenselovens immunitetsregel skyldes at art. 35, jf. art. 33 i grenseregimeavtalen med Russland tilstår hver parts grensekommissærer og deres stedfortredere, assistenter, sekretærer, tolker og eksperter personlig ukrenkelighet, hvilket innebærer sivil- og strafferettslig immunitet på linje med diplomater.

Utvalget foreslår ingen egen beslutningsprosedyre. Dette i motsetning til riksgrenseloven § 2, som den vil erstatte og som fastslår at Kongen eller den han gir fullmakt kan innrømme et naborikes grensetjenestemann slik immunitet og slike særlige privilegier som følger av overenskomst med nabostaten.

Ingen høringsinstanser har uttalt seg om forslaget.

10.2.2 Departementets vurdering

Etter Frontex-forordningen står personell fra de europeiske grensekontrollteamene i samme rettsstilling som personell fra vertstaten, og nyter ingen særlig immunitet eller privilegier. For disse er det derfor ikke behov for ytterligere regulering. Spesielle regler om immunitet og privilegier for russiske tjenestemann etter grenseregimeavtalen med Russland kan fastsettes i forskrift med hjemmel i forslaget til § 25 nr. 2.

11 Behandling av opplysninger og taushetsplikt

11.1 Gjeldende rett

Grensekontroll hører under politiets forvaltningsoppgaver, selv om grensekontroll også har kriminalitetsbekjempende formål. Politiets behandling av opplysninger til forvaltningsvirksomhet, herunder grensekontroll, følger derfor i utgangspunktet reglene i personopplysningsloven. For politiets behandling av opplysninger til forvaltningsmessige formål gjelder de alminnelige reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven §§ 13 til 13 f, med de tillegg og begrensninger som følger av politiloven § 24.

Etter politiloven § 24 annet ledd gjelder taushetsplikten for enhver som utfører tjeneste eller arbeid for politiet. Politiet kan pålegge personer, private institusjoner og andre offentlige organer taushetsplikt når det innhentes opplysninger med hjemmel i § 14 d eller dersom reell identitet til en person som benytter fiktive personopplysninger, er eller vil bli avslørt. Tredje ledd fastslår at forvaltningsloven § 13 a nr. 1 ikke gjelder for opplysninger som kan skade politiets arbeid med å forebygge eller avdekke lovbrudd eller opprettholde ro og orden dersom de blir gjort kjent. Etter § 24 fjerde ledd er taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 ikke til hinder for at opplysninger fra politiets forvaltningsvirksomhet og sivile gjøremål gjøres kjent for andre tjenestemenn i politiet og påtalemyndigheten i den utstrekning tjenestemessige behov tilsier det, med mindre formålet med behandlingen av opplysningene er begrenset i lov eller i forskrift gitt i medhold av lov.

Under utøvelse av *grenseovervåking* behandles opplysninger innhentet av Forsvaret på politiets vegne ved bruk av kameraovervåking og annet elektronisk utstyr på den norsk-russiske landegrensen. Grenseovervåking innebærer også utveksling mellom myndigheter av opplysninger innhentet ved bruk av maritime overvåkings- og meldesystemer.

Ikke alle opplysninger innhentet ved grenseovervåking kan knyttes til en fysisk person. Adgangen til å drive kameraovervåking på den norsk-russiske grensen reguleres av personopplysningsloven kapittel VII. Utplassering av kame-

raer for grenseovervåking er ikke konsesjonspliktig, siden formålet er å avdekke straffbare handlinger, jf. personopplysningsloven § 37 annet ledd.

Gjennomføring av *inn- og utreisekontroll* forutsetter at politiet behandler personopplysninger om et stort antall norske og utenlandske borgere. For en stor del gjennomføres inn- og utreisekontroll ved hjelp av politiets Grense- og territorialkontrollsystem (GTK), som er et teknisk hjelpemiddel for å verifisere om utlendinger fyl-ler vilkårene for å reise inn i eller ta opphold i riket, jf. også punkt 9.2. GTK er tilknyttet dokumentleser og fingeravtrykksleser, og gir kontrolløren støtte til å foreta en kvalifisert vurdering av om dokumentet er ekte. Systemet leser informasjon i dokumentets maskinlesbare felt og elektroniske brikke, og søk med dokumentnummer og personalia kobles direkte til Schengen Information System (SIS), Interpols etterlysningssystem for personer, kjøretøy og dokumenter (ASF), politiets sentrale etterlysningsregister (ELYS II) og Utlendingsdirektoratets utlendingsdatabase (UDB). Fingeravtrykk benyttes sammen med visumnummer i søk mot Schengens sentrale visumdatabase (VIS) og i den norske visumdata-basen NORVIS for å knytte personens biometri til det kontrollerte visumet og kontrollere om grunnlaget for visum fremdeles er tilstede. Grensekontrollen foretar søk i politiets øvrige registre dersom det er formålstjenlig og det fore-ligger nødvendig lovhjemmel for søket, jf. politi-registerloven § 69 første ledd nr. 9 og forskrifter gitt i medhold av denne. Grensekontrollmyndig-hetene har også tilgang til passregisteret etter passloven.

GTK har i hovedsak karakter av å være en portal for kontroll av opplysninger mot andre syste-mer, men visse opplysninger registreres og lagres for å gi grunnlag for den nødvendige kontrollen. Grense- og territorialkontrollsystemet er derfor også et grense- og territorialkontrollregister. Systemet, herunder registeret, betegnes med kortformen GTK. Hjemmelen for etableringen av registerdelen av GTK følger forutsetningsvis av utlendingsloven §§ 14 og 15.

Politiets behandling av opplysninger i registre som delvis har forvaltningsmessige og delvis politimessige (kriminalitetsbekjempende) formål skal som hovedregel følge reglene i politiregisterloven, jf. politiregisterforskriften § 1-3 nr. 3. For behandling av opplysninger til grensekontroll i GTK går derfor særreglene i politiregisterloven og politiregisterforskriften foran personopplysningsloven som rettslig rammeverk. Politiregisterloven § 4 gir rettslig grunnlag for behandlingen av opplysninger i registeret, og nærmere bestemmelser om behandling av opplysninger i GTK er gitt i politiregisterforskriften kapittel 55.

Etter politiregisterforskriften § 55-1 er formålet med grense- og territorialkontrollregisteret tredelt. For det første skal registeret bidra til at grensekontroll og utlendingskontroll på territoriet utøves i samsvar med nasjonale behov og internasjonale forpliktelser, herunder å bidra til å opprettholde ro og orden, forebygge og bekjempe grensekryssende kriminalitet og ulovlig innvandring og forhindre overtredelse av bestemmelsene om utlendingers opphold i riket. For det andre skal registeret bidra til effektiv oppgaveløsning ved inn- og utreisekontroll og utlendingskontroll på territoriet. For det tredje skal registeret sikre notoritet om vesentlige forhold ved inn- og utreisekontrollen og utlendingskontrollen på territoriet. Kripes er behandlingsansvarlig for GTK, jf. politiregisterforskriften § 55-3.

Utlendingsloven § 15 tredje ledd gir hjemmel for identitetskontroll i form av iriskontroll, kontroll av fingeravtrykk og ansiktsgjenkjenning ved gjennomføring av inn- og utreisekontrollen. Passloven § 6 a gir korresponderende hjemmel for elektronisk innhenting av biometrisk personinformasjon (ansiktsfoto og fingeravtrykk) av alle som passerer grensekontroll eller annet kontrollsted for kontroll av reisedokumenter. Informasjonen skal slettes så snart som mulig etter at identiteten er verifisert mot gyldig reisedokument, eller når identiteten er fastslått på annen måte. I praksis må kontroll av biometriske personopplysninger foregå ved at den reisende passerer en eGate. Hjemmel for innhenting av biometrisk ansiktsfoto og fingeravtrykk til kontroll av oppholdskort eller annet kort med registrert biometrisk personinformasjon (typisk grenseboerbevis) følger av utlendingsloven § 100 b.

11.2 Utvalgets forslag

Utvalget har redegjort for det rettslige grunnlaget for politiets behandling av personopplysninger i

utredningen punkt 4.16, jf. særlig punkt 4.16.4. Da utredningen ble avgitt lå departementets forslag til politiregisterlov fortsatt til behandling i Stortinget. Utvalget var kjent med lovforslaget, men hadde ikke anledning til å innarbeide det i sine forslag. Departementet gjorde høringsinstansene særskilt oppmerksom på dette da utredningen ble sendt på høring høsten 2009. Utvalgets utredning har like fullt pekt på en del sentrale problemstillinger som danner utgangspunkt for departementets oppfølging.

Utvalget så behov for en opprydding og forenkling av det daværende regelverket for taushetsplikt og informasjonsutveksling, og viste til at en henvisning til ny politiregisterlov i grenseloven antakeligvis ville være den beste løsningen. Det burde samtidig presiseres at taushetsplikten også omfatter andre som utfører oppgaver etter grenseloven. Dette vil normalt være andre myndigheter, men kan også være private som for eksempel utfører arbeid knyttet til grensen eller grensemerkingen.

Bestemmelsene i passloven § 6 a tredje ledd om innhenting av biometrisk personinformasjon i forbindelse med grensepassering er foreslått overført til grenselovutkastets bestemmelse om gjennomføring av inn- og utreisekontroll. Den korresponderende sletteregelen i § 6 a fjerde ledd er foreslått innlemmet i en egen bestemmelse om registrering av personopplysninger ved grensekontroll, og supplert med en hjemmel for lagring i elektroniske registre etter forskrifter gitt av departementet. Forslaget er ment å gi nødvendige rettslige rammer for gjennomføring av EUs planlagte Entry/Exit-ordning. Fullmaktsbestemmelsen åpner også for registrering i andre tilfeller dersom nasjonale behov tilsier det. Annet ledd gir dessuten vid adgang til å lagre opplysninger innhentet ved grenseovervåking i elektroniske registre, men forutsetter at opplysningene slettes senest etter to år.

I utredningen punkt 4.4.4 viste utvalgets flertall til at grenseovervåking ikke trenger å være noe inngrep, og i så måte ikke adskiller seg fra politiets alminnelige tilstedeværelse og observasjon på offentlige steder. Behovet for lovhjemmel vil derfor bero på hvilke overvåkingsmidler som brukes. Systematisk overvåking av personer og trafikk langs grensen kan lett gli over i forhold som oppfattes som inngrep mot enkeltperson. Dette blir særlig uttalt dersom overvåking utføres med tekniske hjelpemidler, og det også gis muligheter for å lagre informasjonen som innhentes. Som det fremgår av lovutkastet og utredningen punkt 4.16.6, har flertallet foreslått en egen hjem-

mel for grenseovervåking ved bruk av elektronisk eller optisk utstyr, herunder utstyr montert på ubemannede luft-, vann- eller landgående fartøyer, og overvåking med satellitt. Utviklingen tilsier etter flertallets syn at nytt regelverk gis en teknologinøytral utforming som ikke skiller mellom bemannet og fjernbetjent utstyr. Det er også foreslått regler om varsling tilsvarende personopplysningsloven § 40, men med tilpasninger som er nødvendige for et grenseområde. Slik varsling benyttes i en viss utstrekning også i dag på grenseovergangsstedene. Departementet gis fullmakt til å gi forskrift om overvåkingen og bruk av teknisk utstyr.

I særmerknad til punkt 4.4.4 er utvalgets medlem fra Toll- og avgiftsdirektoratet kritisk til flertallets forutsetning og reguleringsforslag om bruk av teknisk overvåkingsutstyr. Utstrakt forskriftsregulering anses ikke tilstrekkelig. Blant annet foreslås sensorer og lytteutstyr som etter dette medlemmets mening er inngripende metoder som krever lovhjemmel.

11.3 Høringsinstansenes syn

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) påpeker at både grenseovervåking og inn- og utreisekontroll innebærer behandling av en god del personopplysninger ved registrering av biometriske identitetskjenntegn fra reisedokumenter og bruk av kamera i grenseovervåkingsøyemed. Samtidig konstaterer FAD at reglene utvalget har foreslått i all hovedsak er fullmaktsbestemmelser som på tilfredsstillende og overordnet måte legger opp til å ivareta publikums personvern ved grensekontroll. Ytterligere merknader vil eventuelt bli avgitt til høringen av etterfølgende forslag til forskriftsregulering.

Datatilsynet påpeker for det første at det ikke vil være generell motstrid mellom personopplysningslovens bestemmelser og utvalgets utkast til § 15 om bruk av teknisk overvåkingsutstyr. Personopplysningsloven fastsetter selv at fjernsyns- overvåking kan hjemles i lov, jf. §§ 37 og 11, jf. §§ 8 og 9. Personopplysningslovens regler vil heller komme supplerende inn når grenseloven er taus om forhold som er omhandlet i personopplysningsloven. Eksempler på dette er personopplysningslovens regler om retting eller sletting eller reglene om informasjonssikkerhet. På denne bakgrunn vil Datatilsynet understreke at personopplysningsloven bestemmelser vil gjelde fullt ut, med mindre annet fremgår av grenseloven. Slik tilsynet ser det, kan det med fordel

inntas en presisering av dette i den endelige lovteksten.

For det andre påpeker Datatilsynet at utvalgets fullmaktsbestemmelse om lagring av biometrisk personinformasjon åpner for potensielt meget vidtrekkende unntak fra regelen om at opplysningene skal slettes så snart identiteten er verifisert. Slik Datatilsynet ser det, bør de ulike former for behandling av denne typen personopplysninger hjemles i formell lov fremfor forskrift.

Romerike politidistrikt mener hjemmelsgrunnlaget for lagring av personinformasjon bør være i utlendingsloven.

Forsvarsdepartementet og Forsvaret mener utredningens beskrivelse av elektroniske og optiske hjelpemidler til overvåking kan virke noe begrensende på utnyttelse av dagens og fremtidig teknologi. Det anbefales derfor i stedet å bruke ordlyden i grenseforordningen art. 12 pkt. 3, som lyder: «... Overvåking kan også skje med tekniske hjelpemidler, herunder elektroniske hjelpemidler.»

Videre bes Justisdepartementet vurdere å presisere i form av lovtekst, alternativt i merknadene til bestemmelsen, at grenseloven gir hjemmel for utveksling av informasjon og annet materiale relatert til oppdragsløsningen, herunder utveksling av bilder og video mellom Forsvarets og politiets systemer. For øvrig legger Forsvarsdepartementet og Forsvaret til grunn at bestemmelsene i lov 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven) om informasjonsbehandling skal gjelde for alle etater som utfører oppgaver etter ny grenselov, og anbefaler en referanse til denne loven.

Ingen høringsinstanser har kommentert forslaget om hjemmel for registrering av opplysninger som grunnlag for innføring av Entry/Exit-systemet.

11.4 Departementets vurdering

11.4.1 Behandling av personopplysninger

Forslaget til ny grenselov baserer seg på allerede etablerte og regulerte ordninger for gjennomføring av grensekontroll med tilhørende behandling av opplysninger, i stor grad forankret i internasjonale rettsakter som Norge har tiltrådt eller er bundet av, og har gjennomført i norsk rett og praksis. Med et nytt lovgrunnlag bør imidlertid den rettslige forankringen for behandling av opplysninger som ledd i utøvelsen av grensekontroll tydeliggjøres og styrkes. Siden oppgavene som reguleres av lovforslaget favner bredt og involve-

rer flere myndigheter, bør lovforslaget også sikre enhetlige og oversiktlige regler og tilstrekkelige hjemler for mer detaljerte forskrifter.

Som nevnt i punkt 11.1, reguleres behandling av opplysninger i forbindelse med grensekontroll både av personopplysningsloven og av politiregisterloven. Politiregisterloven gjelder imidlertid bare når behandlingen skjer elektronisk, og for manuell behandling når opplysningene inngår eller skal inngå i et register, og der formålet også er kriminalitetsbekjempelse. I praksis vil behandling av opplysninger i stor grad skje i registre. Slike registre må i henhold til politiregisterloven § 14 være regulert ved forskrift. Behandling av opplysninger i forbindelse med grensekontroll vil følge personopplysningsloven, med mindre formålet også er kriminalitetsbekjempelse og det er gitt en egen forskrift om behandlingen i politiregisterforskriften del 11.

EU vedtok i april 2016 en ny forordning om behandling av personopplysninger, forordning (EU) 2016/679. Forordningen erstatter personverndirektiv 95/46/EF, som er inntatt i EØS-avtalen og gjennomført i personopplysningsloven. Forordningen begynner å gjelde i EU 25. mai 2018. Det tas sikte på at forordningen skal innlemmes i EØS-avtalen og gjennomføres i norsk rett gjennom en ny personopplysningslov.

Forordningen viderefører i det vesentlige de grunnleggende prinsippene i personopplysningsloven. I motsetning til gjeldende lov krever imidlertid forordningen at det for behandling av personopplysninger i forbindelse med myndighetsutøvelse som regel må finnes et supplerende rettslig grunnlag for behandlingen, jf. art. 6 nr. 1, jf. nr. 3. Det er også nytt at biometriske opplysninger med det formål å entydig identifisere en fysisk person er å anse som sensitive personopplysninger, jf. art. 9 nr. 1. Behandling av sensitive opplysninger er i utgangspunktet forbudt, og slike opplysninger kan bare behandles når det er adgang til dette er unntaksreglene i art. 9 nr. 2. Etter art. 9 nr. 2 bokstav g) kan sensitive personopplysninger behandles dersom det er nødvendig av hensyn til viktige samfunnsinteresser og det foreligger et rettsgrunnlag i nasjonal rett.

Departementet foreslår at det gis en uttrykkelig hjemmel for behandling av opplysninger som er nødvendig til gjennomføringen av oppgavene etter grenseloven, jf. lovforslaget § 22. Som følge av dette foreslås også det rettslige grunnlaget for grense- og territorialkontrollregisteret (GTK) forankret i grenseloven, slik at forskriftsreguleringen av registeret i politiregisterforskriften kapittel 55 vil være hjemlet i grenseloven når denne trer i

kraft. Gjeldende forskriftsregulering av hvilke opplysninger som kan registreres i GTK dekker i utgangspunktet også opplysninger som følger av meldepikten for API-data, men det er behov for nye forskriftsregler som blant annet tydeliggjør de særlige slettekravene etter API-direktivet, jf. punkt 9.4. I forskriftsarbeidet vil departementet foreta en nærmere vurdering av om registreringen av passasjerdata bør samreguleres med GTK i politiregisterforskriften, eller reguleres i forskrift til grenseloven.

Utlendingslovens forarbeider forutsetter at det i forbindelse med grensekontroll kan foretas søk i utlendingsmyndighetenes datasystemer for å bringe på det rene om en person skal nektes innreise. I høringsnotat 30. august 2016 foreslo departementet en ny bestemmelse i utlendingsloven for blant annet å tydeliggjøre hjemmelsgrunnlaget for politiets tilgang til utlendingsmyndighetenes datasystemer i forbindelse med grensekontroll og alminnelig utlendingskontroll. Forslagene i hørings-saken følges opp i egen prosess, og vurderes sammen med andre spørsmål knyttet til behandling av opplysninger i utlendingsforvaltningen og politiets tilgang til opplysningene, fortrinnsvis med tanke på regulering i utlendingsloven.

Den gjeldende hjemmelen i passloven § 6 a tredje ledd for innhenting av biometrisk personinformasjon i forbindelse med grensepassering foreslås overført til grenseloven, der den tematisk hører hjemme. Som nevnt ovenfor er biometriske opplysninger med det formål å entydig identifisere en fysisk person definert som sensitive opplysninger i forordning (EU) 2016/679. Formålet med bruk av biometri er å verifisere en persons identitet, noe som er av avgjørende betydning for å sikre kontroll med personer som krysser grensen og anses å tilfredsstille kravet i forordningen art. 9. Etter politiregisterloven § 7 kan sensitive opplysninger bare behandles dersom det er strengt nødvendig. Ifølge politiregisterforskriften § 4-3 er dette kravet oppfylt dersom behandlingen er den eneste muligheten til å oppnå formålet. Biometri vil i de fleste tilfellene være den eneste sikre måten å verifisere en persons identitet på, slik at det også etter politiregisterloven vil være adgang til å sammenligne biometri med politiets registre. Det foreslås nå ingen nye hjemler for innhenting og lagring av biometrisk personinformasjon for grensekontrollformål. Sletteregelen i passloven § 6 a fjerde ledd foreslås videreført gjennom forskrift. Det fremstår som mest naturlig at regler både om sletting, retting og innsyn reguleres i forskrift, jf. forslaget til § 25 nr. 10.

Ulovlige grensepasseringer og unndragelse av inn- og utreisekontroll motvirkes i økende grad gjennom bruk av elektroniske hjelpemidler. GSV bruker i dag moderne teknologi og sensorer for å overvåke og patruljere grensen mot Russland, og også Kystverket og Kystvakten bruker avansert teknologi i overvåkingen av territorialfarvannet og tiliggende havområder. Departementet er enig med utvalget i at ny grenselov bør gi selvstendig hjemmel for bruk av teknisk overvåkingsutstyr i den sivile grenseovervåkingen som politiet har ansvaret for. Departementet er også enig med utvalget i at hjemmelen bør gis en teknologinøytral utforming. Forsvarets grenseovervåking på vegne av politiet på den norsk-russiske grensen skjer parallelt med den militære overvåkingen av grensen, og også politiets overvåking av sjøgrensen foregår ved hjelp av avanserte systemer som eies av andre og tjener flere formål. Eventuelle fremtidige behov for å fastsette rammer for bruken av Forsvarets teknologiske overvåkingsutstyr i grenseovervåking for sivile formål kan gis i forskrift, jf. forslaget til § 25 nr. 11. I den grad overvåking også representerer behandling av opplysninger, vil de alminnelige reglene for slik behandling komme til anvendelse. Siden Forsvaret også behandler opplysninger på vegne av politiet, bør det for denne behandlingen inngås en databehandleravtale mellom politiet og Forsvaret for å tydeliggjøre politiets rolle som behandlingsansvarlig. Slik avtale er inngått mellom Finnmark politidistrikt og GSV.

11.4.2 Taushetsplikt og informasjonsutveksling

Departementet er enig med utvalget i at det bør gis en egen bestemmelse om taushetsplikt i grenseloven som tydeliggjør at behandling av opplysninger i forbindelse med gjennomføring av oppgaver etter grenseloven er taushetsbelagt. Som det fremgår av punkt 11.1 gjelder politilovens bestemmelser om taushetsplikt også for politiets forvaltningsvirksomhet, herunder grensekontroll, men opplysninger i forbindelse med grensekontroll behandles også etter politiregisterloven. Taushetspliktbestemmelsene i politiregisterloven er ikke sammenfallende med taushetspliktbestemmelsene i forvaltningsloven, og det er derfor også viktig å tydeliggjøre i grenseloven hvilke regler som gjelder. Dette gjelder særlig siden brudd på taushetsplikt er straffbart.

Utøvelsen av grenseovervåking etter loven krever utveksling av opplysninger mellom politiets, Kystverkets og Forsvarets systemer. Informa-

sjon og situasjonsforståelse gjennom Forsvarets og Kystverkets systemer gjøres tilgjengelig for politiet som oppdragsgiver etter nærmere avtaler og behov. Politiets bruk av SafeSeaNet i forbindelse med mottak av mannskaps- og passasjerlister gir også direkte tilgang til det automatiske identifikasjonssystemet AIS, som gir et nå-situasjonsbilde over fartøyers posisjon og fart. Forsvarets kystovervåkingssystem COSS har et eget område som bare er tilgjengelig for politiet. Departementet ser ikke behov for nærmere regulering av denne informasjonsutvekslingen i grenseloven. Forskriftshjemmelen i lovforslaget § 25 nr. 10 gir imidlertid hjemmel for nærmere regler i forskrift også om behandling, herunder utveksling, av opplysninger i koordineringssenteret for Eurosur.

Norges forpliktelser etter Eurosur-forordningen forutsetter at alle nasjonale myndigheter med grenseovervåkingsoppgaver samarbeider om informasjonsinnsamling og informasjonsdeling via NKS på Kripos, jf. punkt 8.1.4. Eurosur omfatter i utgangspunktet ikke personopplysninger, det vil si overvåkingsopplysninger som kan knyttes til fysiske personer. Forordningen art. 13 åpner likevel for at også personopplysninger kan deles, i den grad overvåkingsinformasjon inneholder opplysninger som etter nasjonal rett regnes som personopplysninger. Dette gjelder særlig i relasjon til fartøysregistrering, som etter omstendighetene kan indikere hvem som befinner seg ombord. Til det europeiske situasjonsbildet er det kun tillatt å behandle personopplysninger i tilknytning til skipets IMO-nummer, som er en del av Den internasjonale sjøfartsorganisasjonen (IMO) sitt identifikasjonssystem for skip. Etter art. 13 nr. 1 skal behandling av personopplysninger til det nasjonale situasjonsbildet følge reglene om databeskyttelse i nasjonal rett, EUs personvern direktiv 95/46/EF og rammebeslutning 2008/977 JHA om personvern i tredje søyle.

Forslaget om å henvise nasjonale reguleringsbehov knyttet til behandling av opplysninger som ledd i deltakelsen i Eurosur til forskrift, samsvarer med reguleringsmodellen i politiregisterloven for andre internasjonale rettsakter som Norge er bundet av, og som faller inn under rammebeslutning 2008/977 JHA, jf. politiregisterforskriften *Del 12. Behandling av opplysninger i henhold til internasjonale rettsakter*. Med hjemmel i grenseloven kan det blant annet gis nærmere regler om informasjonsinnsamling og informasjonsdeling mellom de nasjonale myndighetene som er tilknyttet NKS for Eurosur, i den grad det er nødvendig for at ordningen skal fungere etter hensikten.

12 Tvangsmidler og straff

12.1 Tvangsmidler

12.1.1 Gjeldende rett

Utlendingsloven kapittel 12 gir regler om bruk av tvangsmidler i alminnelige utlendingssaker, herunder regler om undersøkelser, beslag, meldepikt og bestemt oppholdssted, samt pågrepelse og fengsling. Flere av bestemmelsene i kapittel 12 viser til prosessuelle regler i straffeprosessloven «så langt de passer». Utlendingslovens regler utfylles således med straffeprosesslovens regler. Departementet bemerker at det i Prop. 126 L (2016–2017) er fremmet forslag om en betydelig revisjon av kapittel 12, hvor hovedformålet er å avklare og tydeliggjøre hvilke regler i straffeprosessloven som skal gjelde for bruk av tvangsmidler etter utlendingsloven (se særlig kapittel 6 til 10).

Det følger av utlendingsloven § 99 første ledd at et tvangsmiddel bare kan benyttes når det er tilstrekkelig grunn til det, og det må ikke være et uforholdsmessig inngrep. Tvangsmidler kan benyttes både før og etter at det foreligger et vedtak som innebærer at utlendingen må forlate riket, jf. utlendingsloven § 99 annet ledd.

I praksis er det lagt til grunn at politiet i kraft av kompetansen etter utlendingsloven § 22, jf. § 15 har adgang til å holde tilbake en person for et kort tidsrom uten at det treffes formell pågripelsesbeslutning. Det er antatt at grensen går ved omkring 4 timer (jf. også politiloven § 8) mens det gjennomføres nødvendige undersøkelser.

Politiloven § 8 om innbringelse for politimesige formål supplerer utlendingsloven § 22, jf. § 15, og lyder:

«Politiet kan innbringe til politistasjon, lensmannskontor eller annet lokale som benyttes under polititjenesten

1. den som på offentlig sted forstyrrer ro og orden eller den lovlige ferdsel
2. den som ikke etterkommer pålegg fra politiet om å fjerne seg fra offentlig sted når omstendighetene gir skjellig grunn til å

frykte for forstyrrelse av den alminnelige ro og orden eller den lovlige ferdsel

3. den som ikke oppgir navn, fødselsdato, fødselsår, stilling og bopel når politiet forlanger det, eller som gir opplysninger herom som det er grunn til å tvile på riktigheten av
4. den som treffes på eller ved sted der det må antas å være begått en forbrytelse umiddelbart forut.

Ingen må holdes tilbake lenger enn nødvendig etter denne bestemmelsen og ikke ut over fire timer.»

I saker om bortvisning eller utvisning hvor utlendingen må holdes lenger enn fire timer, er det i første rekke utlendingsloven § 106 første ledd bokstav b som er den aktuelle hjemmelen for pågrepelse og fengsling. Det følger av bestemmelsen at en utlending kan pågripes og fengsles når det foreligger «konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen vil unndra seg iverksettingen av et vedtak som innebærer at utlendingen plikter å forlate riket.» Vedkommende vil i slike tilfeller kunne plasseres i ventecelle/politiarrest i påvente av uttransport eller overføring til Politiets utlendingsinternat.

Vedtak som innebærer at en utlending må forlate riket, herunder vedtak om bortvisning og utvisning, innebærer at utlendingen må forlate Schengen-området (hvis han eller hun er tredjelandsborger). Det kan derfor tenkes situasjoner hvor det foreligger adgang til pågrepelse og fengsling i medhold av § 106 første ledd bokstav b når utlendingen vil forlate Norge, men ikke Schengen-området, jf. Rt. 2012 s. 1330.

12.1.2 Utvalgets forslag

Et samlet utvalg har påpekt at gjeldende lovgivning ikke regulerer situasjonsbestemte behov for å holde person og dokumenter under kontroll når ikke utlendingslovens vilkår for pågrepelse og fengsling foreligger. Utvalget har imidlertid ikke vært samstemte i synet på om regulering bør skje i grenseloven eller utlendingsloven, jf. utredningen punkt 4.4.3.

Medlemmene Aukrust, Furnes og Ottersland viser til at utlendingsloven har godt utbygde regler om tvangsmidler. En eventuell endring bør derfor etter disse medlemmenes syn først skje etter en totalvurdering av utlendingslovens tvangsmiddelsystem, ikke som en spesialbestemmelse i ny grenselov.

Medlemmene Clementsen, Hansen og Aaserød mener grenseloven bør ha en egen bestemmelse om adgang til forvaltningsmessige tvangstiltak overfor personer som kommer til et grenseovergangssted eller påtreffes ved grensen, og som antas ikke å fylle vilkårene for å komme inn i riket. *Utvalgets leder, Jon Karlsrud og utvalgsmedlem O'Connor*, tiltrer forslaget, men mener lovbestemmelsen bør begrenses til å gjelde personer som stanses ved inn- og utreisekontrollen på et grenseovergangssted. Utvalget har dermed hatt flertall for å foreslå en hjemmel for forvaltningsmessige tvangsmidler i grenseloven. Etter forslaget kan tilbakeholdelse skje før faktisk grensepassering, og før overtredelse av straffbarhetsvilkåret.

Utvalget foreslår en henvisning i utlendingsloven § 66 bokstav a til at også grov eller gjentatt overtredelse av grenseloven gir grunnlag for utvisning.

12.1.3 Høringsinstansenes syn

Utlendingsdirektoratet støtter utvalgets forslag om innføring av et forvaltningsmessig tvangstiltak i grenseloven, og viser til at det kan forekomme situasjoner hvor det er behov for å holde en person tilbake uten at det grunnlag for å benytte tvangsmidler etter utlendingsloven. Tilbakeholdelse kan være et inngripende tiltak, og direktoratet mener det er positivt at utvalgets utkast stiller krav til forholdsmessighet og domstolskontroll for tilbakeholdelse ut over tre dager. Siden tilbakeholdelse vil være aktuelt ved politiets forberedelse av bort- eller utvisningsvedtak og gjennomføring av slikt vedtak, anbefaler UDI at det inntas en henvisning til bestemmelsen i de aktuelle reglene i utlendingsloven, for eksempel i § 18 om bortvisning og § 72 om utvisning.

Også *Romerike politidistrikt* støtter forslaget om en ny forvaltningsmessig tvangshjemmel, men mener bestemmelsen bør plasseres i gjeldende utlendingslov. Politidirektoratet er i tvil om behovet for ytterligere lovregulering og legger til grunn at en slik hjemmel forutsetter at det gjøres en totalvurdering av reglene i utlendingsloven. Bestemmelsen bør plasseres i utlendingsloven.

Etter *Troms og Finnmark statsadvokatembeters* syn bør det ikke innføres regler om forvaltnings-

messige tvangsmidler i ny grenselov uten samtidig utredning av de tilsvarende reglene i utlendingsloven. Regelsettene griper inn i hverandre, og gir behov for samkjøring. Embetene mener mye taler for at regulering bør skje i utlendingsloven.

Østfinnmark politidistrikt viser også til at et forvaltningsmessig tvangsmiddel vil være nært knyttet til behandlingen av utlendingssaken og de materielle vurderingene av vilkårene i utlendingsloven. Naturlig plassering vil da være i utlendingsloven. Tilsvarende *Troms og Finnmark statsadvokatembeter*.

12.1.4 Departementets vurdering

Når politiet i dag avdekker i innreisekontrollen eller utreisekontrollen at en utlending ikke fyller vilkårene for lovlig innreise eller utreise, blir vedkommende holdt tilbake. Etter EMK vurderes det i utgangspunktet ikke som frihetsberøvelse om utlendingen holdes tilbake i noen få timer for kontroll eller gjennomføring av returreise/avvisning fra utreise. I norsk praksis er grensen satt ved om lag fire timer. Praksis utøves i dag med hjemmel i utlendingsloven § 22, jf. § 15 om grensekontroll og politiloven § 8 om innbringelse for visse politimessige formål. Departementet vil vurdere en endring i utlendingsloven for å tydeliggjøre hjemmelsgrunnlaget.

I noen tilfeller må den det gjelder holdes tilbake lenger enn fire timer for å avklare om vedkommende skal bortvises eller utvises eller for å arrangere returreise. I disse tilfellene må man i dag vurdere om det foreligger unndragelsesfare slik at det er rettslig grunnlag for at en politijurist kan treffe beslutning om pågrepelse etter utlendingsloven § 106 første ledd bokstav b. Departementet vil vurdere en endring i utlendingsloven § 106 som vil gi særskilt grunnlag for pågrepelse når det oppstår situasjonsbestemte behov for å holde utlendingen tilbake lenger enn fire timer.

12.2 Straff

12.2.1 Gjeldende rett

Riksgrenseloven § 4 fastslår at den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser gitt i medhold av loven straffes med bøter eller med fengsel inntil 3 måneder, såfremt forholdet ikke rammes av strengere straffebud. Forsøk straffes som fullbyrdet handling. Ved gjentagelse, flere handlinger til samtidig pådømmelse eller andre skjærpende

omstendigheter er straffen bøter eller fengsel inntil ett år. Straffansvar for medvirkning til overtredelse av bestemmelser gitt i medhold av riksgrenseloven følger av straffeloven § 15, jf. Prop. 64 L (2014–2015) punkt 12.6.

Med hjemmel i riksgrenseloven § 3 første ledd oppstiller riksgrenseforskriften i §§1 og 4 og §§ 5 til 8 en rekke forbud og påbud som gir grunnlag for straff etter loven. Disse adferdsreglene ivaretar forpliktelsene etter grenseregimeavtalen med Russland, og gjelder bare dette grenseavsnittet. Reglene er detaljerte, og omfatter blant annet forbud mot å løсне skudd over grensen, forbud mot å vise fornærmelig adferd mot nabostat ved grensen, forbud mot å «overskride grensen til lands, til vanns, eller i luften uten særskilt tillatelse fra Norges grensekommissær for den norsk-sovjetiske grense», og forbud mot «uten særskilt tillatelse fra Norges grensekommissær for den norsk-sovjetiske grense å føre samtaler eller ha annet slags samkvem med personer som befinner seg på den annen side av grensen.»

Grenseregimeavtalen med Russland har i art. 5 en særlig bestemmelse om ivaretagelse av grensemerkene på den ca 200 km lange grensestrekningen. Art. 5 nr. 5 forplikter de kontraherende parter til å treffe alle nødvendige tiltak for å verne om grensemerkene, og trekke til ansvar personer som er funnet skyldige i flytting, beskadigelse eller ødeleggelse av grensemerkene. Denne typen overtredelser kan straffes etter straffelovens bestemmelser om tyveri i §§ 321 til 323, om skadeverk i §§ 351 til 353 og om borttaking av grensemerke i § 364. Skade på grensegaten kan også gi bot etter straffeloven § 346, som retter seg mot forskjellige former for rettsstridig bruk og beskadigelse av grunn i annens besittelse.

Straffen for tyveri er bot eller fengsel inntil 2 år. Skadeverk straffes med bot eller fengsel inntil 1 år. Grovt tyveri og grovt skadeverk straffes med bot eller fengsel inntil 6 år. Etter riksgrenseloven er skyldkravet forsett eller uaktsomhet. Etter straffeloven er skyldkravet forsett med mindre annet er bestemt. Grovt uaktsomt skadeverk er straffbart etter § 352.

Riksgrenseloven § 3 tredje ledd har enkelte prosessuelle bestemmelser som reelt er forvaltningsmessige tvangsmidler. Disse bestemmelsene gir politiet og «grensemyndighetene», det vil etter § 1 tredje ledd si grensekommissæren, adgang til å foreta ransaking uten hensyn til straffens størrelse, og uten rettens beslutning. Grensekommissæren og politiet har også adgang til å inn-dra ved dom våpen, fotoapparat og film som har vært benyttet i strid med forbud fastsatt etter før-

ste ledd, «uten at straffesak behøver å bli reist eller å kunne reises mot noen.» Overtredelse av straffebudene i og i medhold av riksgrenseloven gir normalt ikke pågripelsesadgang etter straffeprosessloven § 171, som kun får anvendelse for overtredelser som etter loven kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 måneder.

Grensekommissæren har ikke politimyndighet eller ansvar for oppgaver som tilligger politiet. Hendelser ved grensen som faller inn under politiets ansvarsområde (lovbrudd som brudd på riksgrenseloven og mistanke om kriminelle forhold) og de forvaltningsmessige oppgavene (grenseovervåking, grensekontroll, utlendingskontroll på territoriet) ligger derfor utenfor grensekommissærens myndighet. Grensekommissæren har imidlertid ansvar for å oppklare sakens fakta ved hendelser som utgjør brudd på grenseregimeavtalen med Russland, og bidrar derfor til politiets etterforskning. Ettersom alle brudd på riksgrenseloven også utgjør brudd på grenseregimeavtalen, følges slike saker alltid opp i to spor: Et polisiært spor med etterforskning og straffefølgelse, og et bilateralt spor med grensekommissærene på norsk og russisk side for å avklare hendelsesforløpet og forebygge lignende hendelser.

Utlendingsloven § 108 setter straff for ulike handlinger som knytter seg til ulovlig grensepassering. Etter § 108 annet ledd bokstav a straffes forsettlig eller uaktsom overtredelse av § 14 om grensepassering og grensekontroll og § 20 tredje ledd om plikt til å medvirke til meldeplikt for passasjerdata med bot eller fengsel inntil seks måneder eller med begge deler. Etter § 108 annet ledd bokstav b er forsettlig eller uaktsom overtredelse av forskrift gitt i medhold av loven, eller forbud, påbud eller vilkår gitt i medhold av en slik forskrift, straffbar dersom dette er fastsatt i forskriften. Utlendingsforskriften § 18-13 annet ledd angir overtredelse av følgende grenselovrelevante bestemmelser som straffbare: § 4-5 om tillatelse til videreflyging (jf. lovens § 14), § 4-8 om meldeplikt ved grensepassering (jf. lovens § 14), § 4-15 om transportselskapers kontroll av reisedokumenter (jf. lovens § 15), og § 4-24 første til fjerde ledd og sjette ledd om meldeplikt for fører av luft- og sjøfartøy (jf. lovens § 20 første ledd bokstav a og b).

Overtredelser av de aktuelle bestemmelsene i og i medhold av utlendingsloven straffes med bot eller fengsel inntil seks måneder eller med begge deler. Politiet har dermed adgang til pågrepelse etter straffeprosessloven § 171.

Etter straffeloven § 16 kan den som har forsett om å fullbyrde et lovbrudd som kan medføre fengsel i 1 år eller mer, og som foretar noe som leder

direkte mot utføringen, straffes for forsøk når ikke annet er bestemt. Utlendingsloven og utlendingsforskriften har ikke særregler om forsøk. Strafferammen på bot eller fengsel inntil seks måneder eller begge deler for overtredelse av de aktuelle bestemmelsene innebærer dermed at forsøk ikke er straffbart.

12.2.2 Utvalgets forslag

I utredningen punkt 5.8 har utvalget gjennomgått straffebudene i riksgrenseloven, straffeloven 1902 og utlendingsloven, og foreslått at straffebud i ny grenselov utformes etter prinsippene som er lagt til grunn for straffeloven 2005. Utvalget har dermed tatt i betraktning at straffeloven 2005, som trådte i kraft 1. oktober 2015, opphever skillet mellom forbrytelser og forseelser, og gir nye regler om forsøk, medvirkning, særdeles skjerpene omstendigheter og om konsekvensene av at bot kan anvendes i tillegg til fengselsstraff.

Utvalget anså det ikke nødvendig å konkretisere hvilke overtredelser som rammes. De objektive vilkårene for straff vil fremgå av plikt- og forbudsreglene i loven og dens forskrifter, samt av vedtak. Konkrete og typiske overtredelser er brudd på adferdsreglene, brudd på rådighetsbegrensningen i grensegaten, passering utenfor fastsatt grenseovergangssted og unndragelse av inn- og utreisekontroll. Utvalgets forslag til adferdsregler omfatter for øvrig også forbud mot å skade, flytte eller tilsøle grensegaten eller grensemerkene, og forbud mot å fjerne noe fra dem. Disse handlingene vil som oftest være straffbare som tyveri eller skadeverk, men bør etter utvalgets syn være straffbare etter grenseloven.

Strafferammen for alminnelig grenseovertredelse bør etter utvalgets syn være tilstrekkelig til at det gis pågripelsesadgang etter straffeprosessloven § 171. Det krever en strafferamme på mer enn 6 måneder. Behovet for pågrepelse må ses i lys av at landegrensene i stor grad går i utmark, og med lange avstander til politistasjone eller lensmannskontor. I utvalges lovutkast er strafferammen for ordinær overtredelse av grenseloven angitt til bot eller fengsel inntil ett år, noe som etter utvalget syn samsvarer med straffelovens strafferamme for ordinære overtredelser. Utvalget tilsikter ingen endring i straffeutmålingspraksis. Straff for grov grenseovertredelse foreslås fastsatt til bot eller fengsel inntil 6 år, jf. tilsvarende strafferammer for grovt tyveri og skadeverk i straffeloven 1902 §§ 258 og 292. Etter utvalgets forslag skal det ikke kunne idømmes straff for grenseovertredelse samtidig som det straffes

for skadeverk, tyveri eller borttaking av grensemerke ved samme handling (idealkonkurrens).

Skyldkravet bør etter utvalgets syn fortsatt være forsett eller uaktsomhet. Både forsøk og medvirkning bør være straffbart, men utvalget anså det unødvendig å opplyse om det i utkastet til straffebud, idet det anses å følge av straffeloven §§ 15 og 16. Overtredelse bør være straffbar også når handlingen er foretatt i utlandet. Forbudene i riksgrenseforskriften gjelder etter sin karakter handlinger begått på norsk side av grensen. Utvalget anser det imidlertid ikke helt upraktisk at overtredelse av straffebud skjer også på russisk side, typisk ved at turister (norske eller utenlandske) fjerner steiner fra, eller på annen måte skader, russiske grensemerker. Straffeprosessloven § 65 nr. 4 legger påtalekompetansen i slike saker til riksadvokaten, men utvalget foreslår en endring slik at påtalekompetansen legges til politiet. Påtalekompetansen bør også ligge hos politiet når det gjelder grov overtredelse. Utvalget viser til at de aller fleste forhold vil kvalifisere for bot eller kortere fengselsstraff. Det dreier seg om overtredelser som vil være kurante for den lavere påtalemyndighet, og om avgjørelser som kan haste fordi gjerningsmannen ofte er en utlending på reisefot.

De straffeprosessuelle særreglene i riksgrenseloven som gir grensemyndighetene og politiet adgang til å foreta ransaking og inndragning av våpen og fotoapparat, foreslås ikke videreført. Utvalget mener behovet dekkes av de generelle bestemmelsene i straffeprosessloven kapittel 15 om ransaking og kapittel 16 om beslag, og av inndragningsbestemmelsene i straffeloven kapittel 13.

Ingen høringsinstanser har uttalt seg om utvalgets utkast til straffebud.

12.2.3 Departementets vurdering

Departementet slutter seg til hovedpunktene i utvalgets vurderinger om utforming av lovens straffebud, men mener i motsetning til utvalget at de enkelte overtredelser som rammes bør fremgå av loven. Samordning og modernisering av reglene om grensetilsyn og grensekontroll skal blant annet gjøre regelverket lettere tilgjengelig, og straffebudet bør også av den grunn utformes så konkret som mulig. Departementets forslag til § 26 om straff er i likhet med utvalgets utkast i all hovedsak ment å videreføre gjeldende rett i relasjon til hvilke overtredelser som straffesanksjonerer.

Lovforslaget § 9 viderefører blant annet forbudet i riksgrenseforskriften § 1 mot å utøve rådighet i grensegaten uten etter samtykke, jf. punkt

7.4.3. Det er etter gjeldende rett ikke straffesanksjonerte forbud mot virksomhet i grensegaten mot Sverige og Finland, men departementet anser det rimelig å gi forbudet allmenn virkning i disse grensegatene på henholdsvis 2,5 og 4 meter. Ryddingen av grensegatene mot Sverige og Finland følger langvarig tradisjon, og grunneiere og rådgiverhavere kan gis tillatelse til å utøve virksomhet i dem i den grad det anses legitimt.

Overtredelse av de gjeldende adferdsreglene for riksgrensen mot Russland er straffbare etter riksgrenseforskriften § 4, jf. riksgrenseloven § 4. Departementet legger til grunn at adferdsnormer i utgangspunktet bør tas inn i formell lov hvis det skal anvendes fengsel. De mest sentrale handlingsreglene foreslås derfor også overført fra riksgrenseforskriften § 4 bokstav a og c til grenseloven § 11 (skyting over riksgrensen) og § 13 (passeringsforbudet). Adferdsreglene i lovforslaget § 11 og forholdet til passeringsforbudet i lovforslaget § 13 er omtalt i punkt 7.4.6.

Overtredelse av ekstraordinære forbud eller påbud fastsatt i medhold av lovforslaget § 12 om ekstraordinære adgangsbegrensninger bør kunne straffesanksjoneres. Bestemmelsen skal verne viktige hensyn og beskyttelsesbehov. Tilsvarende kan for eksempel også manglende etterlevelse av pålegg fra politiet etter beredskapshjemmelen i politiloven § 5 straffes med bot eller fengsel inntil 3 måneder etter politiloven § 30.

Departementet anser det i likhet med utvalget hensiktsmessig å operere med en felles strafferamme for overtredelse av grenseloven, hva enten det gjelder overtredelse av adferdsreglene som viderefører bestemmelsene i riksgrenseloven, overtredelser som i dag bare rammes av straffeloven, eller overtredelse av reglene som overføres fra utlendingsloven. I lovforslaget § 26 foreslås derfor den gjeldende strafferammen på bot eller fengsel inntil seks måneder eller begge deler etter utlendingsloven § 108 annet ledd videreført med anvendelse også for øvrige brudd på grenseloven. På dette punktet avviker dermed departementets lovforslag fra utvalgets forslag om strafferamme på bot eller fengsel inntil 1 år. Ettersom verken utvalget eller departementet tilsikter endring i utmålingspraksis etter gjeldende rett, anses strafferammen i utlendingsloven tilstrekkelig. I praksis brukes oftest bøter. Den foreslåtte strafferammen vil også gi grunnlag for pågripelse for overtredelser som i dag bare rammes av riksgrenseloven. Det praktiske behovet dreier seg om et fåtall lovbrudd på den norsk-russiske grensen, og pågripelse fremstår ikke som et uforholdsmessig

tiltak, forholdene tatt i betraktning. Med en strafferamme som ikke overstiger ett år vil tiltalekompetansen ligge hos politiet uten at det er behov for noen særregulering, jf. straffeprosessloven § 67 annet ledd bokstav a.

Etter gjeldende rett og utvalgets forslag rammes både uaktsomme og forsettlig overtredder. Departementets lovforslag er utformet tilsvarende, og rammer dermed også simpel uaktsomhet. Det anses ikke aktuelt å lempe på gjeldende skyldkrav, blant annet av hensyn til forpliktelsene etter grenseregimeavtalen med Russland til å følge opp alle hendelser som kan utgjøre brudd på avtalen. Medvirkning vil være straffbart etter straffeloven § 15. Forsøk vil derimot ikke uten videre være straffbart etter straffeloven § 16, som krever en strafferamme på fengsel i 1 år eller mer. I tråd med gjeldende rett etter riksgrenseloven og med utvalgets vurderinger følger det derfor også av departementets forslag til § 26 at forsøk straffes som fullbyrdet lovbrudd.

Departementet ser ikke behov for en egen bestemmelse i grenseloven om grovere overtredder som vil fange opp forhold som ellers reguleres av straffelovens bestemmelser om tyveri, skadeverk og borttaking av grensemerke, jf. utvalgets utkast til § 27 annet ledd. De fleste lovbruddene vil kvalifisere for bot eller kortere fengselsstraff, og grenselovens generelle strafferamme anses tilstrekkelig. De alvorligste straffebudene hører hjemme i den alminnelige straffeloven.

Straffebudet vil som hovedregel ikke ramme handlinger foretatt av utlendinger i utlandet, jf. straffeloven § 5. Utvalget har pekt på behovet for å kunne straffeforfølge utenlandske turister som fjerner eller skader grensemerker på russisk side, når handlingen etter utvalgets vurdering er begått av utlending i utlandet. Etter departementets oppfatning er utvalgets drøftelser ikke helt treffende. De norske forbudene mot overskridelse av den russiske grensen ved ferdsel i grensetraktene og mot handlinger rettet mot de russiske grensemerkene håndheves med grunnlag i overtredelsens klare forankring i Norge. Disse sakene reiser i praksis ikke problemstillinger rundt hvilket land de er begått i. Departementet ser derfor ikke behov for særregler om handlinger begått av utlending i utlandet, verken når det gjelder virkeområde eller tiltalekompetanse. Alminnelige grenseovertredder begått av utlending i Norge straffeforfølges på vanlig måte av politiet, i praksis oftest slik at forholdet gjøres opp med forelegg før utlendingen reiser videre i eller ut av landet.

13 Økonomiske og administrative konsekvenser

Lovforslaget vil etablere et nytt rettslig fundament for utøvelsen av sivil grensekontroll av personer for å ivareta forpliktelsene som følger av Schengen-regelverket og Norges folkerettslige forpliktelser for øvrig. Så vel utvalgets som departementets lovforslag bygger på den grunnleggende forutsetning at gjeldende ansvar og ordninger for gjennomføring av grensekontroll av personer videreføres. I det alt vesentlig bygger derfor lovforslaget på gjeldende rett og ansvar, som blant annet nedfelt i utlendingsloven. Tilsvarende er de elementer av lovforslaget som vil erstatte gjeldende riksgrenselov av 1950 basert på videreføring av reguleringer som følger av Norges forpliktelser etter grenseregimeavtalen med Russland. De økonomiske konsekvensene av lovforslaget som sådan er derfor, som utvalget også har påpekt, begrensede. Eventuelle merutgifter forutsettes dekket innenfor berørte departementers gjeldende budsjettammer.

Schengen-regelverket forutsetter tydelig overordnet styring og en aktiv rolle fra politiet som ansvarlig etat i relasjon til grenseovervåkingen. Den foreslåtte omstruktureringen og oppdateringen av regelverket kan utløse behov for administrative tilpasninger i organiseringen av grensekontrollarbeidet for å bedre måloppnåelsen, men utløser ikke på generelt grunnlag behov for økt ressursbruk i politidistrikter som allerede har dette ansvaret. Lovforslaget pålegger ikke intensivering av politiets tilstedeværelse og opplæringsfunksjon i relasjon til militære mannskapers grenseovervåking. Det er gjennomgående enighet om at samarbeidet mellom politiet og Forsvaret ved Garnisonen i Sør-Varanger fungerer godt. Departementet har per i dag ingen indikasjon på at lovforslaget må følges opp med tiltak som innebærer merutgifter knyttet til grenseovervåkingen under Finnmark politidistrikts ansvar. Forbedringspunktene under siste Schengen-landgrenseevaluering i daværende Østfinnmark politidistrikt i 2011 gjaldt i hovedsak politiets fasiliteter for gjennomføring av inn- og utreisekontroll på grenseovergangsstedet Storskog, og følges opp uavhengig av lovforslaget.

Lovforslaget vil ha administrative konsekvenser for departementet, direktoratet og politidistriktene, ettersom ny lovstruktur vil kreve korresponderende revisjon av det nokså omfattende forskrifts-, instruks- og avtaleverket om grensekontroll. Gjennomgangen vil kreve en del arbeid både i utførelse og oppfølging internt og eksternt overfor publikum og andre myndigheter. Eventuelle merutgifter forutsettes dekket innenfor berørte departementers gjeldende budsjettammer.

Forslaget til § 25 nr. 3 gir hjemmel for Kongen til å gi nærmere regler om grenseovergangsstedene, herunder om godkjenning og om innretting av kontrollen på grenseovergangsstedene. Departementet legger til grunn at slike nærmere regler bør angi visse grunnleggende standarder som både politidistriktene og eier/driver av luft- og sjøhavner kan forholde seg til ved forhandlinger om etablering eller endring av arealer som stilles til rådighet for politiet. Utfordringer knyttet til grenseovergangsstedenes utforming, størrelse og beliggenhet som forutsetning for optimal gjennomføring av politiets grensekontroll vil alltid være der, men regelverket bør synliggjøre behovet for adekvate løsninger og gi forutsigbarhet for eier eller driver. Disse skal vurdere arealbehovene også i forhold til utleie til betalende aktører. Det etterfølgende forskriftsarbeidet vil kunne klargjøre kommersielle grenseovergangssteders ansvar for å tilrettelegge for politiets virksomhet i tråd med Schengen-regelverket. I utgangspunktet legges det til grunn at eventuelle merutgifter som følge av dette dekkes innenfor berørte departementers gjeldende budsjettammer. I den grad slike klargjøringer viser seg å kunne få vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser, vil disse bli vurdert i det ordinære arbeidet med statsbudsjettet.

Forslagene til endringer i kystvaktloven innebærer materielle endringer som i noen grad reiser spørsmål om økonomiske og administrative konsekvenser for berørte aktører. Den foreslåtte endringen i kystvaktloven § 3 annet ledd, jf punkt 8.2.4, innebærer at kystvaktloven ikke (lenger) vil være til hinder for at Kystvakten kan utføre inn- og

utreisekontroll også av personer som nettopp er gått i land fra eller ennå ikke har gått om bord i, fartøyer som ligger til kai. Som det fremgår av punkt 8.2.3, er de av høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget i stor grad enige om at det fremstår som hensiktsmessig å legge til rette for en slik utvidelse av kontrollområdet. Lovendringen innebærer imidlertid ikke i seg selv en plikt for Kystvakten til å utføre kontroll av personer også på land. Gjeldende samarbeidsavtale

11. mai 2011 mellom politidirektøren og sjef for Forsvarets operative hovedkvarter vedrørende Kystvaktens kontroll på Schengen yttergrense må under enhver omstendighet endres som følge av at hjemmelsgrunnlaget overføres fra utlendingsloven til ny grenselov. Det vil i den forbindelse være naturlig å foreta en nærmere vurdering av hvordan samarbeidet mellom politiet og Kystvakten skal innrettes for slike situasjoner og innenfor gjeldende budsjettammer.

14 Merknader til de enkelte bestemmelsene

Til § 1 Lovens formål

Lovens overordnede formål er å sikre at grensetilsyn og grensekontroll av personer utføres i samsvarende med nasjonale behov og internasjonale forpliktelser, herunder tydeliggjøre ansvar og styring og fremme samarbeid mellom berørte myndigheter. Loven skal i tillegg legge til rette for lovlig bevegelse over grensene, og bidra til å bekjempe grensekryssende kriminalitet og ulovlig innvandring. Disse overordnede hensynene ligger til grunn for lovens materielle regler.

Grenselovens formål er nært knyttet til formålsangivelsen i utlendingsloven § 1. Å legge til rette for lovlig bevegelse over grensene handler både om å gjøre den fysiske grensekontrollen rask og effektiv for den reisende, og om å utforme rettfærdige materielle vilkår for adgang og opphold. Tilsvarende har begge lover som formål å understøtte inn- og utreisekontrollen. Selv om de spesifikke reglene om grensekontrollen er overført fra utlendingsloven til grenseloven, gir de materielle vilkårene og handlingsnormene i utlendingsloven grunnlag både for kontroll med inn- og utreise og med opphold i riket.

Mens kontrollen av utlendingers adgang til riket og rett til opphold her i utgangspunktet er en forvaltningsoppgave, har politiets grensekontroll både forvaltningsmessig og politimessig – kriminalitetsbekjempende – formål. Dette understrekes av Schengen-samarbeidets forutsetning om styrket yttergrensekontroll for å sikre indre stabilitet og sikkerhet. Det doble formålet innebærer blant annet at politiet ikke er begrenset av forvaltningsmessige fullmakter dersom det under utførelsen av inn- og utreisekontroll avdekkes grensekryssende kriminalitet. For politiets grensekontrollvirksomhet vil utfordringer knyttet til globalisering og økt grensepassering i stor grad handle om å tilrettelegge for at inn- og utreisekontroll kan utføres raskt og enkelt for den store majoriteten mennesker som lovlig beveger seg inn og ut av Norge – samtidig som ulovlig innvandring og grensekryssende kriminalitet fanges opp. For øvrig viser departementet til omtalen av lovens formål i punkt 6.1.3.

Til § 2 Lovens saklige virkeområde og forholdet til andre regler

Grenselovens saklige virkeområde omfatter to materielle hoveddeler; regler om rettslige og fysiske forhold på og ved riksgrensen, og regler om grensepassering og grensekontroll av personer.

Lovens regler om rettslige og fysiske forhold i tilknytning til riksgrensen viderefører og erstatter reglene i riksgrenseloven. For enkelthets skyld, og i mangel av et mer presist begrep, angis disse reglene som «grensetilsyn» i lovens tittel og formålsparagraf. Oppgaver og reguleringsbehov i tilknytning til riksgrensen følger særlig av grenseregimeavtalen med Russland, som gjennomført ved bestemmelsene i og i medhold av riksgrenseloven, og har en side mot rettsforhold i form av tilhørende rådighetsbegrensninger for grunneiere og eventuelle andre rettighetshavere. Loven gjelder ikke grensens gang og de mellomstatlige grenseoppgangene, men bestemmelser i og i medhold av grenseloven om adkomst til grensen og om immunitet og privilegier i henhold til grenseregimeavtalen med Russland vil også få anvendelse for deltakerne i grenseoppgangene.

De materielle reglene om rettslige og fysiske forhold i tilknytning til riksgrensen er samlet i lovens kapittel 2. Brudd på adferdsreglene som gjelder på og ved grensen er straffbare etter § 26 og håndheves overfor publikum av politiet på vanlig måte. Oppfølging av slike rettsforhold er ikke «grensetilsyn».

Lovens regler om grensepassering og grensekontroll av personer viderefører og erstatter reglene om inn- og utreisekontroll i utlendingsloven kapittel 2. I tilknytning til angivelsen av virkeområdet for disse reglene, klargjør paragrafen at reglene om utlendingers adgang til riket og opphold her følger av utlendingsloven. Henvisningen er inntatt i informasjonsøyemed, som følge av den nære sammenhengen mellom grenselovens regler om kontroll med inn- og utreise og de materielle vilkårene for utlendingers adgang og opphold i utlendingsloven, jf. også omtalen av forholdet til utlendingsloven i punkt 5. Inn- og utreise-

kontrollen etter grenseloven skal blant annet sikre at vilkårene for innreise er til stede, og representerer dermed den innledende saksbehandlingen for reisende som ikke fyller vilkårene etter utlendingsloven og som det kan bli aktuelt å bortvise eller utvise. For øvrig følger det av regelverkets fragmentariske struktur at andre lover kan få betydning for politiet og andre som utfører oppgaver etter grenseloven. Eksempelvis vil både politiloven og sikkerhetsloven komme til anvendelse.

Bestemmelsene i grenseloven kommer i tillegg til annen lovgivning. Typisk kan politiet også på grensen utføre sine alminnelige oppgaver etter politiloven og anvende de midler politiloven og straffeprosessloven hjemler. Tilsvarende gjelder for andre etater som har oppgaver å utføre på grensen. Grenselovens hjemler går foran bare i den utstrekning de rekker videre enn hjemlene i andre lover.

Annet ledd fastslår at loven gjelder med de begrensninger som er anerkjent i folkeretten eller følger av overenskomst med annen stat. Henvisningen til folkeretten vil bare kunne gjøre modifikasjoner eller unntak fra de løsninger som følger av ordlyden i lovens bestemmelser. Den generelle henvisningen til folkeretten er ikke ment å utvide bestemmelsenes virkeområde.

Tredje ledd ivaretar behovet for klare avgrensninger mot Forsvarets militære oppgaver, herunder for å hevde suverenitet og suverene rettigheter. Bestemmelsen avgrenser også mot Tolletatens varekontroll etter tolloven, og mot annen kontrollvirksomhet på og ved grensen etter annen lov.

Til § 3 Lovens stedlige virkeområde

Etter *første ledd* gjelder loven i riket, på og ved innretninger og anlegg som nyttes på eller er tilknyttet norsk kontinentalsokkel, og i tilstøtende sone. Bestemmelsen viderefører virkeområdereguleringen for grensekontroll som i dag følger av utlendingsloven § 6, men utbedrer hjemmelsgrunnlaget for kontroll i tilstøtende sone. De rettslige problemstillingene knyttet til virkeområdereguleringen, herunder særlig for utøvelse av kontroll i tilstøtende sone, er omtalt i punkt 6.2.

Forskriftshjemmelen i § 25 nr. 1 dekker behovet for tilpasningsregler om lovens virkeområde for Svalbard, Jan Mayen og de norske bilandene i Antarktis. Det vises til de spesielle merknadene til denne bestemmelsen.

Annet ledd fastslår at loven gjelder på annen stats jurisdiksjonsområde når det følger av avtale

med staten, og på områder hvor ingen stat har suverenitet når det følger av folkeretten. Bestemmelsen åpner for stående eller enkeltstående avtale med annen stat om utførelse av inn- og utreisekontroll på dennes territorium, og må ses i sammenheng med at det er en stadig utvikling av samarbeidet mellom statene om grensekontroll i sin alminnelighet.

Annet ledd siste leddsetning gjenspeiler at folkeretten ikke avskjærer enhver jurisdiksjonsutøvelse i områder hvor ingen stat har suverenitet. Det åpne hav er til fri benyttelse av alle stater, med mindre det foreligger positive folkerettslige begrensninger i friheten, jf. Havrettskonvensjonen art. 87 om det åpne havs frihet. Enkeltindivider vil på det åpne hav i utgangspunktet være underlagt jurisdiksjonen til sin eller skipets hjemstat. Det vil normalt ikke kunne utøves inn- og utreisekontroll i havområder hvor det etter folkeretten er fri ferdsel.

Til § 4 Politiets ansvar og samarbeid med andre myndigheter

Paragrafens *første ledd* fastslår at politiet har ansvar for utøvelsen av grenseovervåking og inn- og utreisekontroll etter loven, og tydeliggjør politiets samlede ansvar for grensekontroll av personer. Bestemmelsen viderefører det materielle innholdet i gjeldende § 22 første ledd i utlendingsloven, men klargjør at grensekontroll også omfatter grenseovervåking.

Annet ledd fastslår at politiet skal samarbeide med andre myndigheter som er tillagt oppgaver som berører politiets oppgaver etter loven. Bestemmelsen er en oppfølging på lovens område av den alminnelige samarbeidsplikten politiet har etter politiloven § 2 nr. 6. Politiets ansvar og plikt til å samarbeide med andre myndigheter er nærmere omtalt i punkt 6.4.

Til § 5 Ansvar for særlige tilsynsfunksjoner

Paragrafen fastslår at Kongen oppnevner myndighet med ansvar for å ivareta særlige forpliktelser og tilsynsfunksjoner i tilknytning til riksgrensen, og fastsetter instruks for myndighetens virksomhet. Dermed videreføres hjemmelsgrunnlaget for oppnevning av en grensekommissær etter någjeldende § 2 i riksgrenseforskriften. Bestemmelsen tydeliggjør at andre myndigheter enn politiet og Forsvaret kan tillegges ansvar og oppgaver etter loven, og favner av helhetshensyn også tilsynsfunksjonen for de øvrige delene av riksgrensen etter avtalene med Finland og Sverige. Tilsyns- og

vedlikeholdsfunksjonene for disse grenseavsnittene ivaretas i dag av Kartverket, som er utpekt av Utenriksdepartementet, jf. punkt 7.4.2. Det tilsiktes ingen realitetsendring i gjeldende praksis. Myndighet som er lagt til Kongen kan delegeres.

Behovet for å fastsette instruks med nærmere regler om tilsynsmyndighetens virksomhet er i praksis mest relevant for grensekommissærens virksomhet. Det følger av riksgrenseforskriften § 2 siste punktum at Justisdepartementet utferdiger instruks for grensekommissæren. Gjeldende instruks ble fastsatt av Justisdepartementet den 7. november 1950.

Til § 6 Forsvarets myndighetsutøvelse og bistand til politiets grensekontroll

Paragrafen gir ny lovmessig forankring for Forsvarets rolle i den sivile grenseovervåkingen under politiets ansvar, jf. punktene 8.1 og 8.2. *Første ledd første punktum* fastslår derfor at Forsvaret kan utøve grenseovervåking etter § 19 på vegne av politiet. Formuleringen «kan» understreker at bestemmelsen først og fremst tydeliggjør kompetansegrunnlaget for Forsvarets ivaretagelse av de nødvendige sivile overvåkingsfunksjonene på grensen mot Russland. Bruken av militære styrker i den sivile overvåkingen av dette grenseavsnittet er institusjonalisert etter lang tradisjon og fast praksis.

Første ledd *annet punktum* synliggjør at Forsvarets grenseovervåking på vegne av politiet på den norsk-russiske grensen kan medføre bruk av makt, og at rammene for maktanvendelse i politiloven § 6 kommer til anvendelse. Bestemmelsen erstatter gjeldende regulering i politiloven § 27 a annet ledd av adgangen til å bruke makt under denne spesielle formen for myndighetsutøvelse av militært personell, jf. punkt 5.1 i Prop. 79 L (2014–2015) og de spesielle merknaene til § 27 a annet ledd. På samme måte som politiloven § 6 ikke er en selvstendig hjemmel for politiinngrep, er heller ikke politiloven § 27 a annet ledd eller grenseloven § 6 første ledd selvstendige hjemler for inngrep av militært personell. Politiloven § 6 angir prinsipper for valg og bruk av virkemidler, som i ytterste konsekvens vil kunne innebære maktanvendelse under tjenesteutførelsen. Maktanvendelse fra militært personell på vegne av politiet må alltid være forankret i at personellet tildeles begrenset politimyndighet. Militært personell som utøver grenseovervåking på vegne av politiet på den norsk-russiske grensen tildeles begrenset politimyndighet med hjemmel i politiloven § 20 fjerde

ledd, jf. instruks 5. august 2005 nr. 851 om tildeeling av begrenset politimyndighet til militære grensevakter ved den norsk-russiske grensen.

Etter *annet ledd* skal det gis nærmere regler om Forsvarets grenseovervåking på vegne av politiet, herunder om opplæring, bevæpning og ledelse av militært mannskap som benyttes. Bestemmelsen gir nytt hjemmelsgrunnlag for videreføring og videreutvikling av gjeldende instruksverk om samarbeidet mellom politiet og Forsvaret ved GSV på den norsk-russiske grensen. Gjeldende samarbeidsinstruks er gitt med hjemmel i Kongens instruksjonsmyndighet. Samlet instruks- og avtaleverk for samarbeidet på den norsk-russiske grensen omfatter også i dag bestemmelser om opplæring, bevæpning og ledelse. Hjemmelen i annet ledd tydeliggjør imidlertid kravet til nærmere regler som understøtter oppdragets sivile forankring, og gir rom for regulering både gjennom forskrift og instruks. Behovet for supplerende regler til § 6 er nærmere omtalt i punkt 8.2.4.

Tredje ledd første punktum klargjør at bistand fra Forsvaret til andre grensekontrolloppgaver enn de som omfattes av det etablerte samarbeidet på den norsk-russiske grensen etter første ledd følger reglene om bistand fra Forsvaret som nedfelt i og i medhold av politiloven § 27 a. Bestemmelsen klargjør dermed også skillet mellom oppgaver som omfattes av det stående overvåkingsoppdraget (som betegnes som myndighetsutøvelse på vegne av politiet og i dag reguleres av samarbeidsinstruksen) og oppgaver som faller utenfor dette oppdraget (og følger bistanndsinstruksen).

Kystvaktens ulike oppgaver og fullmakter, herunder utøvelse av bistand til politiets grensekontroll, reguleres fullt ut av kystvaktloven. Denne arbeidsdelingen mellom grenseloven og kystvaktloven klargjøres i tredje ledd *annet punktum*. Forholdet til kystvaktloven er nærmere omtalt i punkt 8.2 og de spesielle merknaene til endringen i kystvaktloven §§ 3 og 12 første ledd.

Til § 7 Tolletatens bistand til politiets inn- og utreisekontroll

Paragrafens *første ledd* fastslår at Tolletaten skal bistå politiet med gjennomføring av inn- og utreisekontroll, og viderefører og erstatter utlendingsloven gjeldende § 22 annet ledd. Bestemmelsen viser på samme måte som utlendingsloven § 22 annet ledd til at Tolletaten har de samme rettigheter og pliktene som politiet har etter § 15 om gjennomføring av inn- og utreisekontroll. Det inne-

bærer blant annet at Tolletaten kan undersøke bagasjerom med sikte på å avdekke om det befinner seg personer der som forsøker å unndra seg personkontroll.

Bistandsplikten er knyttet til Tolletatens utførelse av tollkontroll. Tolletaten kan utføre identitetskontroll, herunder ta kopi av pass eller andre reise- eller legitimasjonsdokumenter samt øvrige beviser, og rapportere dette til politiet dersom det under tollkontroll på indre Schengen-grense avdekkes at en utlending mangler gyldige innreisedomumenter, vil søke asyl eller det for øvrig er grunn til mistanke om at utlendingen mangler adgang til lovlig innreise i Norge. Rutinemessig inn- og utreisekontroll av personer på indre grense vil være i strid med grenseforordningen art. 1, også når slik kontroll utøves som ledd i en bistandsfunksjon. Tolletaten kan ikke utføre inn- og utreisekontroll på indre grenser med mindre det dreier seg om bistand til politiet når inn- og utreisekontroll på indre grense er midlertidig gjeninnført.

Tolletaten har ikke adgang til bruk av tvangsmidler som nevnt i utlendingsloven kapittel 12, men vil ha kompetanse til visitasjon som nevnt i § 15. Tolletaten har heller ikke kompetanse til å bortvise utlending som overtrer innreisebetingelsene. Se også Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) punkt 13.5.1. Tolletatens bistand til politiets inn- og utreisekontroll er nærmere omtalt i punkt 9.3.

Nærmere regler om Tolletatens bistand til politiets inn- og utreisekontroll av personer må gis i forskrift, jf. annet ledd, som viderefører hjemmelen i utlendingsloven § 22 tredje ledd for så vidt gjelder Tolletaten. Nærmere regler om Tolletatens kontroll er gitt i utlendingsforskriften gjeldende § 4-30.

Til § 8 Bistand fra europeiske grense- og kystvaktteam

Paragrafen stadfester at europeiske grense- og kystvaktteam etter anmodning kan bistå politiet med gjennomføring av grensekontroll, i tråd med Norges deltakelse i Den europeiske grense- og kystvakt, jf. Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 2016/1624. Annet punktum angir at politiloven § 20 a annet og tredje ledd får tilsvarende anvendelse for utenlandske tjenestemenn som deltar under utførelsen av slike bistandsoppgaver, og avklarer dermed hjemmelsgrunnlaget for de utenlandske tjenestemennenes politimyndighet og strafferettslige vern og ansvar. Norges deltakelse i Den europeiske grense- og kystvakt og politiloven § 20 a er nærmere omtalt i punkt 10.1.

Til § 9 Rydding og rådighet i grensegaten

Grensegatene har sitt rettslige grunnlag i de bilaterale grenseavtalene, som forplikter Norge til å holde grensegatene ryddet og grensene merket, jf. omtalen av grenseavtalene med nabostatene i punkt 3.3. og punkt 7.4.3. Paragrafen viderefører og klargjør i en egen bestemmelse de vide rådighetsbegrensningene som gjelder for grensegaten, og som i dag utledes av de generelle rådighetsbegrensningene for riksgrensen og de grensenære områdene i riksgrenseloven § 1. Det vises til punkt 7.1 for nærmere omtale av gjeldende rett etter riksgrenseloven.

Første ledd angir hovedregelen om at verken grunneier eller andre kan utøve rådighet i grensegaten uten etter samtykke. Rettsvirkningen av rådighetsbegrensningen, som kan gi grunnlag for straff etter § 26, er knyttet til ryddet bredde i grensegaten. Etter *annet ledd* kan grunneier eller andre rettighetshavere gis tillatelse til å avvirke skog i grensegatene og benytte dem som beite- og slåtteland når avtale med nabostat ikke er til hinder for det og det ikke innebærer terrenginngrep eller jordbearbeiding, som for eksempel pløying. For grensegaten mellom Norge og Russland vil dyrking av jord og enhver oppføring av bygg og anlegg være forbudt etter grenseregimeavtalen art. 6. Det vil derfor ikke være grunnlag for å gi tillatelse til slik virksomhet etter § 9 annet ledd.

Med terrenginngrep må også forstås skade forårsaket av tunge skogsmaskiner, og tillatelsesordningen dekker behovet for offentlig kontroll med skadepotensialet som følger av dagens driftsformer. Myndighet til å samtykke tilligger henholdsvis grensekommissæren for den norsk-russiske grensen, og Kartverket eller andre som oppnevnes etter § 5 for grensen mot Finland og Sverige.

Til § 10 Rådighetsbegrensninger i grensenære områder

Paragrafen viderefører og moderniserer de vide rådighetsbegrensningene og fullmaktene for Kongen til å forby virksomhet og tiltak som i dag følger av riksgrenseloven § 1, blant annet ved en mer tidsriktig angivelse av behovene som kan ligge til grunn for slike begrensninger og forbud. Gjeldende rett og spørsmålene knyttet til videreføring av disse reguleringene er nærmere omtalt i punkt 7.1 og 7.4.4.

Første ledd fastslår at politiet, tilsynsmyndigheten (det vil si myndighet som er oppnevnt etter § 5, i praksis grensekommissæren og Kartverket)

og Forsvaret har rett til adkomst til grensegaten på og utenfor vei og til benyttelse av grunn i grensenære områder til gjennomføring av grensetilsyn og grensekontroll og for øvelses- og beredskapsformål. Eventuelle rådighetsbegrensninger knyttet til utøvelsen av Forsvarets militære oppdrag faller utenfor rammene for bestemmelsen og omtales ikke nærmere.

Rådighetsbegrensninger i grensegaten reguleres av § 9, men § 10 hjemler ytterligere rådighetsbegrensninger i den grad det er nødvendig for å sikre adkomst til grensegaten for myndighetene som har oppgaver etter loven. Bestemmelsen er ikke stedlig avgrenset, og gir adgang til bevegelser i utmark utover det som følger av allemannsretten. Dersom det ikke er offentlig vei frem til et grensepunkt, vil politiet, tilsynsmyndigheten eller Forsvaret kunne ta seg frem i terrenget eller på privat vei selv om det skulle være flere mil dit. Dersom det voldes skade ut over det som naturlig følger av allemannsretten, skal det ytes skadeserstatning, jf. første ledd *annet punktum*. Rådighetsbegrensningen gir ikke i seg selv grunnlag for erstatning. Erstatningskrav må avgjøres etter en konkret vurdering av en eventuell skade og de faktiske og rettslige forholdene. Skadelidte må sannsynliggjøre adekvat årsakssammenheng og økonomisk tap.

Annet ledd gir i første punktum en generell oppfordring til grensekommunene om å opprettholde de grensenære områdenes naturlige preg. Det er ikke knyttet rettsvirkninger til bestemmelsen, som er ment å synliggjøre områdenes nasjonale verdi og betydning for utøvelsen av grensetilsyn og grensekontroll. *Annet ledd annet punktum* viderefører de vide fullmaktene i riksgrenseloven § 1 første ledd annet punktum for Kongen til å forby virksomhet og handlinger når det er nødvendig for å lette overvåkingen og forebygge forurensning av grensevassdrag og skade på grensemerking eller nabostats territorium. Fullmaktene er uten stedlig begrensning, i likhet med rådighetsbegrensningene i første ledd. Formålet er utvidet slik at det foruten hensyn til å lette grenseovervåkingen også omfatter hensyn til å lette kontrollen med grensepassering, som etter dagens forhold vil være et aktuelt grunnlag for å forby eller regulere virksomhet som kan beslaglegge arealer eller sinke trafikkavviklingen. Formålet om å forebygge vassdragsforurensning kan ivaretas også gjennom særlovgivning, men er videreført for å gi oversikt og helhet.

De mer spesifikke internrettslige reguleringsbehovene som omfattes av riksgrenseloven § 1 i henhold til grenseregimeavtalen art. 14 (som for-

plikter Norge til å holde grensevassdragene rene og å forebygge beskadigelse av grenseelvenes og sjøenes bredder), art. 17 (som bestemmer at jord- og skogbruk i nærheten av grensen skal drives på en slik måte at det ikke voldes skade på den annen parts skog- eller jordbruk) og art. 18 (leting etter og utnytting av mineralforekomster) ivaretas ved forskriftshjemmelen i § 25 nr. 2.

Tredje ledd viderefører ekspropriasjonshjemmelen i riksgrenseloven § 1 annet ledd jf. fjerde ledd, og fastslår at Kongen mot erstatning kan tvangserving grunn og rettigheter i grensenære områder, og la oppføre bygg og anlegg. Bestemmelsen vil blant annet kunne brukes til å erverve grunn og parkerings- eller tilkjøringsområder for grenseovergangssteder, til å anlegge overvåkingsposter og forlegninger, anlegge vei for adkomst, montere overvåkingsutstyr, mv. Ekspropriasjon for slike formål vil også ha hjemmel i oreigningslova § 2 nr. 13 (politistell) og nr. 15 (militærstell).

Til § 11 Adferdsregler

Første ledd første punktum nedlegger alminnelig forbud mot skyting over riksgrensen eller annen truende eller skremmende adferd ved grensen. Bestemmelsen viderefører forbudet mot å løсне skudd over grensen etter grenseregimeavtalen med Russland og riksgrenseforskriften § 4 bokstav a, men får anvendelse også for grensen mot Finland og Sverige. Forbudet mot «truende eller skremmende adferd» åpner for skjønnspregede bedømmelser, og må vurderes i lys av at vektige nasjonale og internasjonale hensyn tilsier at handlinger som kan være konfliktskapende ikke tillates ved grensen. For øvrig gir utøvelse av vold mot, eller truende eller fornærmelig opptreden overfor en representant for fremmed stat grunnlag for bot eller fengsel inntil 1 år etter straffeloven § 184 bokstav a.

Første ledd annet punktum gir forbud mot å skade, flytte eller tilsøle grensegate eller grensemerking tilhørende Norge eller nabostat, og mot å fjerne gjenstander, som for eksempel en stein i en røys, fra dem. Bestemmelsen får anvendelse også for grensemerker og hjelpemerker utenfor grensegatene, for eksempel i vassdrag og i Grense Jakobselv. «Skade» vil muligens ikke dekke tilsøling eller lignende som blir borte etter kort tid. «Tilsøle» er tatt med som handlingsalternativ fordi det dreier seg om rikssymboler på en grense. Tilsvarende er «fjerne» inkludert som handlingsalternativ, fordi fjerning av riksvåpen eller merkenummer fra et grensemerke ikke er helt uvanlig. Handlingsalternativet «flytte» vil

også omfatte flytting av en grensestolpe uten at den fjernes fra stedet.

Forskriftshjemmelen i *annet ledd* ivaretar behovet for å kunne fastsette andre nødvendige påbud og forbud som følge av Norges bilaterale avtaler med nabostat, i praksis først og fremst av grenseregimeavtalen med Russland. Bestemmelsen viderefører hjemmelsgrunnlaget for adferdsreglene i riksgrenseforskriften §§ 5 til 8, som gir påbud om merking og registrering av fartøyer og regulerer ferdsel, fløting og fiske i elver og sjøer som danner riksgrense mellom Norge og Russland. Forskriftshjemmelen vil også dekke behov for å videreføre de spesielle reglene om forbud mot passering av den norsk-russiske grensen i nåværende riksgrenseforskrift § 4 bokstav c, jf. omtalen av dette spørsmålet i punkt 7.4.6.

Overtredelse av påbudene og forbudene i riksgrenseforskriften gir grunnlag for straff etter riksgrenseloven § 4. Tilsvarende gir også overtredelse av forbudene i grenseloven § 11, og av påbud og forbud gitt med hjemmel i § 11, grunnlag for straff etter grenseloven § 26.

Til § 12 Ekstraordinære adgangsbegrensninger

Paragrafen gir myndighetene mulighet til å forby eller begrense opphold, ferdsel og krysning av grensen i ekstraordinære situasjoner som ikke kan håndteres gjennom ordinære kontrolltiltak. Etter *første ledd nr. 1 til 3* omfatter bestemmelsen tiltak som er nødvendige for å trygge riksgrensen, grenseovergangsstedene og forholdene der, tiltak som er nødvendige for å styrke kontrollen med grensepasseringer og ferdselen og tiltak som er nødvendige for å verne samfunnet eller naturen. *Nr. 4* omfatter tiltak som er nødvendige av andre helsemessige grunner eller sikkerhetsmessige forhold, og tilsvarende grunnlaget for begrensning i eller stans av trafikken over grenseovergangsstedet Storskog-Boris Gleb i henhold til art. 5 i Avtale 28. februar 2011 mellom Kongeriket Norges regjering og Den russiske føderasjonsregjering om grensepasseringsstedet Storskog-Boris Gleb på den norsk-russiske riksgrensen. Avtalen gir også eksplisitt grunnlag for begrensning eller stans i trafikken som følge av naturkatastrofer, epidemiske eller epizootiske (som rammer dyr) sykdommer. I den grad slike tiltak ikke dekkes av andre nasjonale hjemler, som for eksempel smittevernlovgivningen, dekkes de av øvrige alternativer i første ledd.

Alternativene som kan begrunne tiltak etter første ledd spenner over et bredt spekter, og skal etter *annet ledd* være både tidsmessig og

geografisk avgrenset. Begrensningen i varighet understreker det ekstraordinære i situasjonen, og både varighet og omfang må vurderes på bakgrunn av nødvendighetskravet i første ledd.

Adgangen til å fatte vedtak om ekstraordinære adgangsbegrensninger etter paragrafen må ledsages av nærmere regler om prosedyrer og saksbehandling, herunder om delegasjon av myndighet. Slike regler kan fastsettes i henhold til den tradisjonelle instruksjons- og kontrollmyndigheten. I tillegg vil det imidlertid med hjemmel i *tredje ledd* kunne fastsettes forskrift med nærmere regler og rammer for anvendelsen av adgangen til å fatte vedtak som innebærer ekstraordinære adgangsbegrensninger. Departementet viser til omtalen i punkt 7.4.5.

Til § 13 Passering av ytre Schengen-grense

Første ledd fastslår at ytre Schengen-grense skal passeres over grenseovergangssted fastsatt av departementet, og innenfor fastsatte åpningstider. Bestemmelsen viderefører det gjeldende påbudet i utlendingsloven § 14 første punktum, jf. grenseforordningen art. 5 nr. 1. Bestemmelsen absorberer også det spesielle forbudet mot å overskride den norsk-russiske landegrensen til lands, til vanns og i luften, fastsatt i riksgrenseforskriften § 4 første ledd bokstav c, jf. riksgrenseloven § 3 første ledd nr. 3 og grenseregimeavtalen med Russland.

Annet ledd viderefører reglene om meldeplikt ved grensepassering i utlendingsloven § 14 annet ledd. Meldeplikten gjelder både ved innreise og ved utreise. *Tredje ledd* viderefører den gjeldende adgangen etter utlendingsloven § 14 første ledd til å gjøre unntak fra meldeplikten og fra kravet om passering over godkjent grenseovergangssted innenfor fastsatt åpningstid, jf. utlendingsforskriften gjeldende § 4-3. Bestemmelsen viderefører også hjemmelsgrunnlaget for de særlige unntaksreglene som er inntatt i grenseregimeavtalen med Russland, og er samregulert med passeringsforbudet i riksgrenseforskriften § 4 første ledd bokstav c. Departementet viser til punkt 9.1.4 for nærmere omtale av reglene om passering av ytre Schengen-grense.

Til § 14 Passering av indre Schengen-grense

Paragrafen viderefører, med noen språklige justeringer, de gjeldende reglene om indre Schengen-grense i utlendingsloven § 14. Hovedregelen om at indre grense kan passeres hvor som helst følger av *første ledd*, som i likhet med utlendings-

loven knytter hovedregelen til unntaket for midlertidig gjeninnføring av grensekontroll på indre grense. *Annet ledd* gjenspeiler, også i likhet med utlendingsloven § 14, vilkåret i grenseforordningen art. 25 nr. 1 om at midlertidig grensekontroll på indre Schengen-grense bare kan besluttes dersom det foreligger en alvorlig trussel mot offentlig orden eller indre sikkerhet. Av grenseforordningen art. 25 nr. 2 følger at grensekontroll bare kan gjeninnføres som en siste utvei og i samsvar med reglene i art. 27, 28 og 29. Den internrettslige beslutningsprosessen er i dag nedfelt i utlendingsforskriften § 4-6, som i likhet med grenseloven § 14 legger beslutningsmyndigheten til departementet. Grenseloven § 25 nr. 4 viderefører hjemmelsgrunnlaget i utlendingsloven § 14 første ledd for nærmere regler i forskrift om midlertidig gjeninnføring av grensekontroll på indre Schengen-grense. Det vises til omtalen av disse spørsmålene i punkt 9.1.4.

Når midlertidig gjeninnføring av grensekontroll er besluttet, skal indre Schengen-grense passeres over grenseovergangssted fastsatt av departementet. Dette følger indirekte av første ledd, men er eksplisitt uttrykt i *tredje ledd*. Kravet må ses i sammenheng med omfanget av beslutningen, som kan gjelde gjelde hele eller deler av Norges luft-, sjø- eller landegrense, og må angi hvilke grenseovergangssteder som skal benyttes. Innenfor rammene av beslutningen kommer også plikten til å fremstille seg for inn- og utreisekontroll etter § 13 til anvendelse, sammen med de ordinære reglene om gjennomføring av inn- og utreisekontroll i § 15. I den grad beslutningen om midlertidig gjeninnføring av grensekontroll omfatter luft- og sjøgrensen vil transportør av luft- og sjøfartøy ha plikt til å inngi forhåndsmelding om reisende og mannskap etter § 16 komme til anvendelse. Etter sin ordlyd omfatter § 16 i utgangspunktet alle flygninger til og fra utlandet, herunder til og fra andre Schengen-land, men plikten til *systematisk* oversendelse av forhåndsmelding vil i praksis være knyttet til flygninger som omfattes av reglene om kontroll på ytre grense eller på indre grense dersom grensekontroll midlertidig er gjeninnført der, jf. også punkt 9.4.3 og de spesielle merknadene til § 16.

Til § 15 Gjennomføring av inn- og utreisekontroll

Hovedregelen er at inn- og utreisekontrollen utføres på grenseovergangssted, men den kan også utføres når den reisende melder seg eller påtreffes utenfor et grenseovergangssted. Hvis reisende påtreffes utenfor grenseovergangssted vil det ofte

være som følge av grenseovervåking, jf. § 21 og merknadene til paragrafen. Inn- og utreisekontroll kan videre utføres på offentlige transportmidler og sjøfartøy etter siste avgang i utlandet og senest ved første stans i Norge, og i territorialfarvannet på fartøy underveis til eller fra norsk havn eller indre farvann. I disse tilfellene må grensekontrollmyndighetene komme til en ordning med transportselskapet, eventuelt også med den stat som siste avgangssted ligger i. Formuleringen «senest ved første stans i Norge» betyr at kontrollen også kan utføres på et sted som ikke er godkjent grenseovergangssted.

I territorialfarvannet (sjøterritoriet og indre farvann) er det full kontrolladgang, men i sjøterritoriet med den begrensning som følger av retten til uskyldig gjennomfart, jf. omtalen av FNs Havrettskonvensjon i punkt 3.3. Kontroll kan også utføres i tilstøtende sone når det er nødvendig for å hindre overtredelse av lover som nevnt i territorialfarvannsloven § 4, det vil si kontroll med lovgivning om toll, skatt, innvandring og helse. Adgangen til å utføre kontroll i tilstøtende sone er nærmere omtalt i punkt 6.2.

Språklig avviker grenseloven § 15 første ledd noe fra angivelsen av kontrollsted i utlendingsloven § 15 første ledd jf. utlendingsforskriften § 4-11, men er ikke ment å innebære realitetsendringer i forhold til gjeldende rett og praksis, utover å utbedre hjemmelsgrunnlaget for inn- og utreisekontroll i tilstøtende sone. Supplerende regler, blant annet til erstatning for utlendingsforskriften § 4-11 vil bli gitt i ny forskrift til grenseloven, jf. § 25 nr. 5.

Annet ledd tilsvarer utlendingsloven § 15 annet ledd første og tredje punktum, og fastslår at det ved inn- og utreisekontroll skal påses at enhver har pass eller annet legitimasjonsdokument som er godkjent som reisedokument etter utlendingsloven, at visumpliktige har gyldig visum, og at det ikke er grunnlag for bortvisning etter utlendingsloven §§ 17 og 121.

Tredje ledd tilsvarer utlendingsloven § 15 tredje ledd, som fastslår at det ved inn- og utreisekontroll også kan foretas andre former for identitetskontroll, herunder iriskontroll, kontroll av fingeravtrykk og ansiktsgjenkjenning. *Fjerde ledd* tilsvarer utlendingsloven § 15 annet ledd annet punktum om visitasjon og fjerde ledd om undersøkelse av transportmidler for å fastslå om det finnes personer der som forsøker å unndra seg inn- og utreisekontroll. Forskriftshjemlene i utlendingsloven § 15 femte ledd videreføres i grenseloven § 25 nr. 5, 6 og 7, jf. også de spesielle merknadene til disse bestemmelsene.

Til § 16 Forhåndsmelding om reisende og mannskap mv.

Paragrafen lovregulerer meldepliktene som i dag er nedfelt i utlendingsforskriften § 4-24, gitt med hjemmel i utlendingsloven § 20 første ledd bokstav a og b og annet ledd. Det materielle innholdet i meldepliktene videreføres, med enkelte språklige og innholdsmessige presiseringer. Departementet viser til punkt 9.4 for nærmere omtale av gjeldende rett og praksis.

Første ledd viderefører plikten til å gi forhåndsmelding for reisende og mannskap både på luftfartøy og sjøfartøy. For luftfartøy omfatter ordlyden i utgangspunktet alle flygninger til og fra «utlandet», som i dag. Nærmere regler om gjennomføring av meldeplikten for passasjerdata, herunder om hvilke flygninger som omfattes, vil bli gitt i forskrift med hjemmel i § 25 nr. 8.

Utlendingsloven jf. utlendingsforskriften legger ansvaret for meldeplikten til «fører» av luft- og sjøfartøy. Grenseloven § 16 legger ansvaret til «transportør», for å tydeliggjøre at plikten, og tilhørende sanksjonering, ikke retter seg mot flyets eller skipets kaptein personlig, men mot flyselskapet eller sjøfartøyets eier, jf. også begrepsbruken i API-direktivet. Videre er betegnelsen «skip» erstattet med betegnelsen «sjøfartøy», som er den mer generelle betegnelsen på et fremkomstmiddel på vann. Bruken av begrepet sjøfartøy bidrar til å tydeliggjøre at meldepliktene kan få relevans for flere ulike fartøyskategorier (ferge, lystfartøy, kystfiskefartøy, mv.). Skip er vanligvis betegnelsen på et større havgående fartøy beregnet på transport av personer og/eller gods.

Første ledd gir meldeplikt også for sjøfartøyets planlagte tid og sted for ankomst eller anløp og avreise. Bestemmelsen er ny, og reflekterer det faktum at politiet ikke er til stede på alle grenseovergangssteder langs kysten. Politiet må derfor ha mulighet til å velge sted og til å fastsette tidspunkt for kontroll. I «planlagt» ligger at meldeplikt kan pålegges før fartøyet har krysset inn i norsk sjøterritorium. Hvis planene endres må det kunne kreves ny melding. Etter *annet ledd* plikter transportøren å rette seg etter politiets anvisninger om anløps- eller avreisested for gjennomføring av inn- og utreisekontroll. «Anvisning» er det samme som pålegg. Manglende etterlevelse av anvisningen kan gi grunnlag for straff etter § 26.

Tredje ledd tilsvarer utlendingsloven § 20 tredje ledd, og fastslår at reisende og mannskap plikter å gi de opplysninger som er nødvendige for gjennomføring av meldeplikten. Manglende overholdelse både av meldepliktene i første og annet

ledd og av medvirkningsplikten i tredje ledd kan gi grunnlag for straff etter § 26.

Til § 17 Tillatelse til å fratre stilling på fartøy, mv.

Paragrafen fastslår at utenlandske mannskap på sjø- eller luftfartøy ikke kan gå i land i riket uten etter tillatelse fra politiet. Tillatelse fra politiet kreves også for at en utenlandsk blindpassasjer kan gå i land i riket. Bestemmelsen viderefører og erstatter gjeldende § 16 første ledd første punktum og tredje ledd første punktum i utlendingsloven.

Forskriftshjemlene i utlendingsloven § 16 første ledd annet punktum og annet ledd videreføres og erstattes av forskriftshjemmelen i grenseloven § 25 nr. 9, jf. de spesielle merknadene til bestemmelsen. Forskriftshjemmelen i utlendingsloven § 16 tredje ledd om blindpassasjer omhandler de materielle vilkårene for at blindpassasjerere skal gis adgang til riket, og er etter sin karakter hjemmehørende i utlendingsloven gjenværende § 16. Av hensyn til sammenhengen i regelverket gjen-gis der også kravet til tillatelse til å gå i land etter grenseloven § 17.

Til § 18 Definisjon

Lovens begrepsbruk tar utgangspunkt i definisjonene i grenseforordningen art. 2 for så vidt gjelder begreper som brukes i Schengen-regelverket. I paragrafen defineres imidlertid grenseovervåking særskilt, ettersom begrepsbruken avviker noe fra definisjonen i grenseforordningen. I grenseloven forstås grenseovervåking som overvåking av grensene på strekningene mellom grenseovergangssteder og overvåking av grenseovergangssteder for å forhindre at personer omgår inn- og utreisekontrollen. Definisjonen omfatter dermed overvåking av grenseovergangssteder uavhengig av åpningstid. Begrepsbruken er nærmere omtalt i punkt 6.3.3.

Til § 19 Overvåking av ytre Schengen-grense

Paragrafen fastslår politiets adgang til å overvåke ytre Schengen-grense med nærliggende områder, territorialfarvannet og tilstøtende sone samt ferd-selen til og fra de overvåkede områdene for å motvirke ulovlig grensepassering og at personer inn-drar seg inn- og utreisekontroll. Politiet har i kraft av sine oppgaver alminnelig adgang til å overvåke offentlig sted uten særskilt hjemmel, men para-grafen gir utgangspunkt for den nødvendige regu-leringen av overvåkingsmetodene i § 23.

Paragraf 19 angir ingen ytre begrensninger i virkeområdet. Grenseovervåking kan også foretas utenfor norsk jurisdiksjonsområde, både på åpent hav og på andre staters jurisdiksjonsområde, med de begrensninger som følger av folkeretten. Det geografiske virkeområdet avgrenses imidlertid av formålsangivelsen. Hva som skal anses som «nærliggende områder» beror på dette og på topografien, og må på den norsk-russiske grensen minst anses å tilsvare området som hittil har vært overvåket av GSV på politiets vegne.

Enhver overvåking av et sted forutsetter en oversikt over det tilstøtende området, for eksempel av stier og teiger som leder frem til grensegaten og kan brukes til passasje. Mer eksakte geografiske begrensninger kan vanskelig formuleres i loven.

Politiets ansvar for den sivile grenseovervåkingen er nærmere omtalt i punkt 8.1.4.

Til § 20 Overvåking av indre Schengen-grense

Schengen-regelverket forutsetter at persontrafikken over indre grenser ikke overvåkes. Paragrafen klargjør derfor at indre Schengen-grense bare kan overvåkes sporadisk eller når grensekontroll er midlertidig gjeninnført etter § 14. Det kan imidlertid utøves politimessig kontroll, herunder overvåking som ikke har ordinær inn- og utreisekontroll for øye, jf. også punkt 9.1.1.

Siden kontroll med vareførselen faller utenfor Schengen-samarbeidet, kan Tolletaten overvåke varetrafikken over indre grenser for å sikre fortolling og for å gripe inn overfor inn- eller utførsel som er ulovlig. En slik overvåking følger allerede av Tolletatens tilstedeværelse på tollstasjonene, som kan legges overalt hvor det er ferdsel over grensene.

Til § 21 Kontroll av personer ved grenseovervåking

De alminnelige reglene i politiloven § 6 om hvordan polititjenesten skal utføres kommer til anvendelse for militært personell som utøver grenseovervåking på vegne av politiet. Paragrafen klargjør imidlertid de mer kontrollpregede aspektene av grenseovervåkingen, og viser i *første ledd* til at personer kan avkreves pass eller annen egnet legitimasjon og forklaring om oppholdet ved grensen hvis det under utførelse av grenseovervåking oppstår tjenstlig behov for identifisering. Adgangen til å kreve legitimasjon er ikke knyttet til det strafferettslige mistankebegrepet, og forutsetter derfor heller ikke at det foreligger en overtredelse.

Grenseovervåking vil gå over i kontroll dersom noen som er i ferd med å passere grensen ulovlig påtreffes, eller det av ulike årsaker oppstår mistanke om at personer som oppholder seg ved grensen har noe å skjule. Kontroll av personer som følge av grenseovervåking må håndteres raskt og effektivt når situasjonen oppstår, og må ikke forveksles med bistand til politiets ordinære inn- og utreisekontroll på grenseovergangsstedene. *Annet ledd* klargjør at militært personell som overvåker grensen på vegne av politiet kan utføre kontrolltiltak etter § 15 i samråd med politiet når det oppstår rimelig grunn til mistanke om ulovlig grensepassering eller forsøk på unndragelse av inn- og utreisekontroll.

Paragrafen retter seg mot situasjoner på landegrensen mot Russland, og omfatter ikke kontroll på sjøen. Kontroll av personer ved grenseovervåking er nærmere omtalt i punkt 8.1.4.

Til § 22 Behandling av opplysninger til gjennomføring av grensekontroll

Første ledd gir en klar hjemmel for behandling av opplysninger, herunder sensitive opplysninger, i forbindelse med inn- og utreisekontroll. Bestemmelsen sikrer dermed at kravene i forordning (EU) 2016/679 art. 6 nr. 3, om at behandling av opplysninger ved utøvelse av offentlig myndighet skal ha en lovmessig forankring, er oppfylt. Tilsvarende oppfylles kravet i art. 9 nr. 2 bokstav g om at det ved behandling av sensitive personopplysninger av hensyn til viktige samfunnsinteresser må foreligge et rettsgrunnlag.

Etter *annet ledd første punktum* kan politiet behandle opplysninger om reisende i et register. I praksis vil dette være politiets grense- og territorialkontrollregister (GTK). Forskrift om registeret er gitt i politiregisterforskriften, ettersom registeret både har et politimessig og forvaltningsmessig formål, jf. omtalen i punkt 11.1. *Annet ledd annet punktum* klargjør at registeret kan kobles mot andre relevante registre som inneholder opplysninger som er nødvendige for gjennomføring av inn- og utreisekontroll. At opplysninger i andre registre kan kontrolleres ved grensekontroll er allerede forutsatt i Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) kapittel 21, der det uttales at det «skal kun foretas en kontroll opp mot forskjellige registre for å kontrollere at vedkommende ikke skal nektes innreise i Norge.»

Tredje ledd viderefører og erstatter hjemmelen i passloven § 6 a for elektronisk innhenting av biometrisk personinformasjon i form av

ansiktsfoto og fingeravtrykk av alle som passerer grensekontroll eller annet kontrollsted for kontroll av reisedokumenter. Sletteregelen i passloven § 6 a fjerde ledd videreføres i forskrift til grenseloven, jf. § 25 nr. 10 og de spesielle merknadene til bestemmelsen. Passloven § 6 a oppheves derfor i sin helhet.

Det vises ellers til de generelle merknadene i punkt 11.4.2.

Til § 23 Overvåkingsmetoder og bruk av teknisk overvåkingsutstyr

Første ledd fastslår at grenseovervåking kan skje fra faste og mobile enheter og ved bruk av kamera og andre tekniske, herunder elektroniske, hjelpemidler. *Annet ledd* fastsetter at det skal settes opp synlig varsel om grenseovervåking der teknisk overvåkingsutstyr kan bli brukt periodisk eller permanent. Det vises til de generelle merknadene i punkt 11.4.2.

Til § 24 Taushetsplikt

Paragrafen sammenfatter og klargjør gjeldende regler om taushetsplikt og informasjonsutveksling under utøvelse av grensetilsyn og grensekontroll. Taushetspliktreglene i forvaltningsloven §§ 13 til 13 f kommer til anvendelse for utførelse av oppgaver etter loven. For politiet følger dette allerede av politiloven § 24, men *første ledd* klargjør at taushetsplikten også omfatter myndighet med særskilte tilsynsfunksjoner etter lovens § 5 og andre som utfører oppgaver etter loven for disse myndighetene. Militært personell som er tildelt begrenset politimyndighet for utøvelse av grensekontroll har taushetsplikt om forhold som har tilknytning til utøvelsen av politimyndigheten, jf. § 6 i instruks 5. august 2005 nr. 851 om tildeling av begrenset politimyndighet til militære grensevakter ved den norsk-russiske grensen.

Etter *annet ledd* kommer taushetspliktbestemmelsene i politiregisterloven kapittel V om utlevering og tilgang til opplysninger og kapittel VI om begrensninger i taushetsplikten til anvendelse for behandling av opplysninger som reguleres av politiregisterloven. Det vil si opplysninger som behandles i et register som omfattes av politiregisterloven. Det mest sentrale registeret i denne sammenheng er grense- og territorialkontrollregisteret (GTK), som er nærmere regulert i politiregisterforskriften kapittel 55. Behandling av opplysninger i GTK er nærmere omtalt i punkt 11.4.1.

Til § 25 Forskrifter

Paragrafen samler (med unntak av hjemmelen i § 12 tredje ledd) lovens hjemler for valgfrie forskrifter av både materiell og administrativ karakter. Oppstillingen i nr. 1 til 11 er ikke ment å være uttømmende. Forskriftskompetansen er lagt til Kongen, og kan delegeres.

Loven gjelder for riket, jf. § 3 første ledd. Svalbard og Jan Mayen er en del av Kongeriket Norge, men loven er ikke gitt generell anvendelse for disse øygruppene. Med hjemmel i § 25 *nr. 1* vil nærmere regler om lovens anvendelse både for Svalbard, Jan Mayen og bilandene Bouvetøya, Peter I Øy og Dronning Maud Land bli gitt i forskrift. Bestemmelsen gir nytt grunnlag for å fastsette nærmere regler i forskrift om kontroll på Svalbard av reisende som reiser til eller fra øygruppen, og er nærmere omtalt i punkt 6.2.4 om grenselovens stedlige virkeområde.

Forskriftshjemmelen i *nr. 2* viderefører og erstatter hjemmelsgrunnlaget for gjeldende riksgrenseforskrift, fastsatt med hjemmel i riksgrenseloven. Hjemmelen gir rom for å videreutvikle gjeldende forskrifts- og instruksverk til gjennomføring av forpliktelsene etter grenseregimeavtalen med Russland, og må ses i sammenheng med øvrige fullmakter i lovens kapittel 2 om riksgrensen og grensenære områder, jf. punkt 7 og de spesielle merknadene til §§ 9 til 12.

Nr. 3 gir hjemmel for nærmere regler i forskrift om grenseovergangssteder, blant annet om godkjenning, innretting av kontrollen og samarbeid mellom grensekontrollmyndigheten og eier eller driver av grenseovergangssted, jf. § 13. Hjemmelen erstatter og videreutvikler forskriftshjemmelen i utlendingsloven gjeldende § 14 første ledd, jf. utlendingsforskriften gjeldende § 4-2, som fastslår at Justisdepartementet fastsetter hvilke grenseovergangssteder som er godkjent, jf. lovens § 14 og grenseforordningen art. 5 nr. 1.

Nr. 4 viderefører hjemmelen i utlendingsloven § 14 for nærmere regler i forskrift om midlertidig gjeninnføring av grensekontroll på indre Schengen-grense, jf. § 14 og de spesielle merknadene til paragrafen.

Nr. 5 gir hjemmel for å fastsette nærmere regler i forskrift om gjennomføring av inn- og utreisekontroll. Bestemmelsen viderefører hjemmelen i utlendingsloven § 15 femte ledd bokstav a for reglene i utlendingsforskriften §§ 4-11 til 4-14 og § 4-16. Bestemmelsen viderefører også hjemmelen i utlendingsloven § 6 fjerde ledd for nærmere regler om yttergrensekontrollen på fastlandet av reisende som kommer fra eller reiser til

Svalbard, jf. utlendingsforskriften § 1-15. Dessuten videreføres hjemmelen i utlendingsloven § 6 annet ledd for nærmere regler i forskrift om pass- og grensekontroll ved reise mellom innretninger og anlegg som nyttes på eller er tilknyttet norsk kontinentalsokkel og norsk landterritorium. Slike regler er i dag gitt i utlendingsforskriften §§ 1-12 og 1-13. Departementet viser til punkt 9.2.3 for nærmere omtale av disse hjemlene og forholdet til virkeområdereguleringen i henholdsvis grenseloven og utlendingsloven.

Nr. 6 viderefører hjemmelen i utlendingsloven § 15 femte ledd bokstav b for nærmere regler om politiets myndighet til å kreve inn og ta kopi av utlendings pass og andre reise- eller legitimasjonsdokumenter før innreise. Nr. 7 viderefører hjemmelen i utlendingsloven § 15 femte ledd bokstav c for nærmere regler om plikt for transportør av sjøfartøy, luftfartøy eller yrkesmessig landtransport av personer til å kontrollere at de reisende har gyldig reise- eller legitimasjonsdokument og visum. Slike regler er i dag gitt i utlendingsforskriften § 4-15. Manglende etterlevelse av plikten gir grunnlag for straff etter utlendingsforskriften § 18-13 annet ledd, jf. tilsvarende grenseloven § 26. Nr. 7 viderefører også hjemmelen for eventuelle pålegg til transportør om å ta kopi av pass eller andre reise- eller legitimasjonsdokumenter før innreise. Det er i dag ikke gitt pålegg om kopiering. Bestemmelsen er nærmere omtalt i punkt 9.2.3.

Nr. 8 gir hjemmel for nærmere regler i forskrift om hvilke fartøy og opplysninger som omfattes av reglene om forhåndsmelding om reisende og passasjerer i grenseloven § 16 første og annet ledd, og om når og hvordan opplysningene skal oversendes. Behovet for forskriftsregulering er nærmere omtalt i punkt 9.4.3.

Utlendingsloven § 16 første ledd fastslår at en utlending som forlater sin stilling om bord på skip eller luftfartøy ikke må gå i land i riket uten tillatelse fra politiet. Dette forbudet videreføres i grenseloven § 17, jf. de spesielle merknadene til bestemmelsen. Hjemmelen i utlendingsloven § 16 første ledd annet punktum for nærmere regler i forskrift om sjøfolk som fratrer stillingen på skip og deres adgang til å gå i land i riket videreføres i grenseloven § 25 nr. 9. Slike regler er i dag gitt i utlendingsforskriften § 4-17.

Nr. 9 viderefører også hjemmelen i utlendingsloven § 16 annet ledd for nærmere regler i forskrift om sjøfolks landlov under opphold på skip i norsk havn og om adgangen til å nekte landlov. Slike regler er i dag gitt i utlendingsforskriften § 4-19 om kontroll av utenlandsk sjømann som ønsker å benytte landlovsretten.

Nr. 10 gir hjemmel for nærmere regler i forskrift om behandling av opplysninger ved utførelse av grensekontroll, blant annet om innsyn, retting og sletting av opplysninger. Hjemmelen omfatter også nærmere regler om behandling av opplysninger, blant annet utveksling av opplysninger, i koordineringssenteret for Eurosur, jf. omtalen i punkt 11.4.2.

Etter lovens § 23 kan grenseovervåking skje fra faste og mobile enheter, og ved bruk av kamera og andre tekniske, herunder elektroniske, hjelpemidler. Nr. 11 gir hjemmel for nærmere regler om bruk av teknisk overvåkingsutstyr. Det vises til punkt 11.4.1 om behandling av personopplysninger ved utøvelse av grenseovervåking.

Til § 26 Straff

Straffebudet i grenseloven samler og viderefører med noen endringer reglene om straff for overtredelse av henholdsvis riksgrenseloven og reglene om grensepassering og inn- og utreisekontroll i utlendingsloven.

De objektive vilkårene for straff fremgår av plikt- og forbudsreglene fastsatt i og i medhold av loven. Overtredelser vil typisk være brudd på adferdsreglene fastsatt i og i medhold av § 11 på eller ved den norsk-russiske grensen, passering utenfor fastsatt grenseovergangssted eller kontrollunndragelse etter § 13, og brudd på rådgivningsbegrensningen i § 9 første ledd annet punktum.

Brudd på bestemmelsene i og i medhold av grenseloven straffes med bot eller fengsel inntil seks måneder eller med begge deler. Forsøk straffes på samme måte. Strafferammen gir grunnlag for pågrepelse og tilsvarende den gjeldende strafferammen i utlendingsloven § 108 annet ledd og utlendingsforskriften § 18-13 annet ledd for brudd på reglene som er overført til grenseloven. Det gjelder for det første overtredelse av påbudet om passering av ytre Schengen-grense over godkjent grenseovergangssted, og av plikten til å fremstille seg for inn- og utreisekontroll (meldeplikt) ved passering av grensen i § 13. Ved midlertidig gjeninnføring av grensekontroll på indre Schengen-grense vil påbudet om passering over fastsatt grenseovergangssted gjelde tilsvarende, og overtredelse vil i disse situasjonene være straffbar etter § 26 jf. § 14 tredje ledd. Paragrafen viderefører også gjeldende rett etter utlendingsforskriften § 18-13 annet ledd om straff for fører av skip og luftfartøy som overtrer plikten til å inngi forhåndsmelding for passasjerdata i utlendingsfor-

skriften § 4-24 første til fjerde ledd og sjette ledd. Overtredelse av den reisendes medvirkningsplikt vil også fortsatt være straffbart. Endelig videreføres reglene utlendingsloven § 16, jf. § 108 annet ledd om straff for forsettlig eller uaktsom overtredelse av forbudet mot å forlate stilling om bord på skip eller luftfartøy, mv., uten tillatelse fra politiet. Forbudet er inntatt i grenseloven § 17.

Strafferammen i grenseloven er noe høyere enn gjeldende strafferamme på bot eller fengsel inntil tre måneder for brudd på reglene som er overført fra riksgrenseloven og riksgrenseforskriften til grenseloven §§ 9 første ledd annet punktum, § 10 annet ledd annet punktum og § 11. Handlinger rettet mot grensegater og grensemerker vil etter omstendighetene også kunne straffes etter de strengere reglene i straffeloven om tyveri i §§ 321 til 323, om skadeverk i §§ 351 til 353 og om borttaking av grensemerke i § 364. Skade på grensegaten kan også gi bot etter straffeloven § 346, som retter seg mot forskjellige former for rettsstridig bruk og beskadigelse av grunn i annens besittelse. Det vises til punkt 12.2 for nærmere omtale av gjeldende rett og grenselovens straffebud.

Til § 27 Ikraftttredelse

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.

Til § 28 Oppheving av og endringer i andre lover

Første ledd opphever riksgrenseloven av 1950, som for alle praktiske formål er erstattet av reglene i grenseloven § 5 og kapittel 2. Forskriftshjemmelen i § 25 nr. 2 ivaretar behovet for videreføring av de spesielle forpliktelsene etter grense-regimeavtalen med Russland som i dag er nedfelt i gjeldende forskrift om forskjellige forhold på riksgrensen. Departementet viser til omtalen i punkt 7 og de spesielle merknadene til §§ 5, 9 til 12 og 25 nr. 2.

Annet ledd endrer andre lover, blant annet som følge av tilpasnings- og henvisningsbehov og av at gjeldende regler har fått ny rettslig forankring i grenseloven.

Nr. 1 omhandler endringer i politiloven §§ 20 og 27 a. I politiloven § 20 fjerde ledd er begrepet «grenseoppsyn» erstattet med «grenseovervåking». Endringen er av språklig karakter, og tydeliggjør skillet mellom Forsvarets stående oppdrag med grenseovervåking på den norsk-russiske grensen og bistand til andre grensekontrolloppga-

ver. Endringen og skillet mellom myndighetsutøvelse og bistand er nærmere omtalt i punkt 8.2.

Politiloven § 27 a annet ledd siste punktum er forkortet som følge av at bruk av makt ved Forsvarets utøvelse av grenseovervåking på landegrensen mellom Norge og Russland er tatt ut av bestemmelsen og nå reguleres av grenseloven § 6 første ledd, jf. punkt 8.2.4 og de spesielle merknadene til § 6.

Nr. 2 endrer kystvaktloven § 3 annet ledd slik at Kystvakten gis generell hjemmel til å utøve bistand til politiets inn- og utreisekontroll på land overfor personer som skal gå om bord i eller har gått i land fra fartøy. Det vil si personer som oppholder seg på land når kontrollen utføres. Etter gjeldende rett kan kontroll ikke utøves på land med mindre det fremstår som åpenbart nødvendig. Kystvaktens befal har den nødvendige kompetanse og opplæring til å foreta inn- og utreisekontroll som følge av gjeldende oppgaver med kontroll av Schengen yttergrense.

Kystvaktloven § 12 ny bokstav k føyer kontroll med overholdelse av grenseloven til på listen over Kystvaktens andre oppsynsoppgaver. Overføring av bestemmelsene om grensekontroll fra utlendingsloven til grenseloven får ingen innvirkning på henvisningen i kystvaktloven § 12 bokstav g om kontroll med overholdelsen av utlendingsloven. Kystvakten vil fortsatt ha som oppgave å føre alminnelig utlendingskontroll etter utlendingsloven § 21 i territorialfarvannet.

Nr. 3 opphever passloven § 6 a. Det materielle innholdet i nåværende tredje ledd om innhenting av biometrisk personinformasjon ved passering av grensekontroll eller annet kontrollsted er overført til grenseloven § 22 tredje ledd. Sletteregelen i nåværende fjerde ledd er overført til forskriftshjemmelen i § 25 nr. 10. Departementet viser til de spesielle merknadene til disse paragrafene. Øvrig innhold i passloven § 6 a er vedtatt opphevet ved lov 21. juni 2017 nr. 93. Departementet viser til Innst. 398 L (2016–2017) og Prop. 114 L (2016–2017) punkt 5.1. De vedtatte endringene i passloven § 6 a vil etter planen tre i kraft før grenseloven.

I *nr. 4* gjøres nødvendige endringer og tilpasninger i utlendingsloven. Paragrafene 14, 15 og 22 oppheves som følge av at det materielle innholdet er overført til grenseloven § 4 første ledd om politiets ansvar for grensekontroll, § 7 om Tolletatens bistand, § 13, § 14 og § 15.

Utlendingsloven § 6 gir regler om lovens stedlige virkeområde, og fastslår i første ledd at loven gjelder for riket, herunder for innretninger og anlegg som nyttes på eller er tilknyttet den norske

delen av kontinentalsokkelen. Etter någjeldende annet ledd kan Kongen i forskrift fravike lovens regler for innretninger og anlegg som nevnt i første ledd, samt gi forskrift om pass- og grensekontroll ved reise mellom disse og norsk landterritorium. Endringen i annet ledd opphever forskriftshjemmelen for så vidt gjelder pass- og grensekontroll. Hjemmelen er videreført i grenseloven § 25 nr. 5, jf. også de spesielle merknadene til denne bestemmelsen.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om grensetilsyn og grensekontroll av personer (grenseloven).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om grensetilsyn og grensekontroll av personer (grenseloven) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om grensetilsyn og grensekontroll av personer (grenseloven)

Kapittel 1. Alminnelige bestemmelser

§ 1 *Lovens formål*

Loven skal sikre at grensetilsyn og grensekontroll av personer utføres i samsvar med nasjonale behov og internasjonale forpliktelser, herunder tydeliggjøre ansvar og styring og fremme samarbeid mellom berørte myndigheter. Loven skal også legge til rette for lovlig bevegelse over grensene og bidra til å bekjempe grensekryssende kriminalitet og ulovlig innvandring.

§ 2 *Lovens saklige virkeområde og forholdet til andre regler*

Loven gir regler om rettslige og fysiske forhold i tilknytning til riksgrensen og om grensepasing og grensekontroll av personer. Regler om utlendingers adgang til riket og deres opphold her følger av utlendingsloven.

Loven gjelder med de begrensninger som er anerkjent i folkeretten eller følger av overenskomst med annen stat.

Loven gjelder ikke militære oppgaver, herunder for å hevde suverenitet og suverene rettigheter, kontroll av vareførselen etter tolloven, eller annen kontrollvirksomhet på eller ved grensen etter annen lov.

§ 3 *Lovens stedlige virkeområde*

Loven gjelder i riket, på og ved innretninger og anlegg som nyttes på eller er tilknyttet norsk kontinentalsokkel, og i tilstøtende sone, jf. territorialfarvannsloven § 4.

Loven gjelder på annen stats jurisdiksjonsområde når det følger av avtale med staten, og på områder hvor ingen stat har suverenitet når det følger av folkeretten.

§ 4 *Politiets ansvar og samarbeid med andre myndigheter*

Politiet har ansvar for utøvelsen av grenseovervåking og inn- og utreisekontroll av personer etter loven. Myndighetsutøvelse på vegne av politiet og bistand til politiets grensekontroll etter §§ 6 og 7 utføres under politiets ansvar og ledelse.

Politiet skal samarbeide med andre myndigheter som er tillagt oppgaver som berører politiets oppgaver etter loven.

§ 5 *Ansvar for særlige tilsynsfunksjoner*

Kongen oppnevner myndighet med ansvar for å ivareta særlige forpliktelser og tilsynsfunksjoner i tilknytning til riksgrensen, og fastsetter instruks for myndighetens virksomhet.

§ 6 *Forsvarets myndighetsutøvelse og bistand til politiets grensekontroll*

Forsvaret kan på vegne av politiet utøve grenseovervåking etter § 19 på den norsk-russiske grensen. Ved utøvelse av slik grenseovervåking kan Forsvaret utøve makt innenfor rammene av politiloven § 6.

Kongen gir nærmere regler om Forsvarets grenseovervåking etter første ledd, herunder om opplæring, bevæpning og ledelse av militært mannskap som benyttes.

Bistand fra Forsvaret til andre grensekontrolloppgaver gjennomføres etter reglene om bistand fra Forsvaret i og i medhold av politiloven § 27 a. Kystvaktens virksomhet reguleres av kystvaktloven.

§ 7 *Tolletatens bistand til politiets inn- og utreisekontroll*

Tolletaten skal bistå politiet med gjennomføring av inn- og utreisekontroll etter loven. Ved utførelsen av slik bistand har Tolletaten de samme rettighetene og pliktene som politiet har etter § 15.

Kongen gir forskrift om Tolletatens bistand til politiets inn- og utreisekontroll.

§ 8 *Bistand fra europeiske grensekontrollteam*

Europeiske grensekontrollteam kan etter anmodning bistå politiet med gjennomføring av grensekontroll. Politiloven § 20 a annet og tredje ledd får tilsvarende anvendelse for utenlandske tjenestemenn som deltar under utførelsen av slike bistandsoppgaver.

Kapittel 2. Riksgrensen og grensenære områder

§ 9 Rydding og rådighet i grensegaten

Langs riksgrensen løper en grensegate med bredde som avtalt med nabostat. Det er forbudt for grunneier og andre å utøve rådighet i grensegaten med mindre det er gitt samtykke etter annet ledd.

Tilsynsmyndigheten utfører nødvendige tiltak for å holde riksgrensen og grensegaten ryddet og oppmerket, og kan samtykke til at grunneier eller rettighetshaver avvirker skog eller benytter grunnen som beite eller slåttemark når avtale med nabostat ikke er til hinder for det og det ikke innebærer terrenginngrep eller jordbearbeiding.

§ 10 Rådighetsbegrensninger i grensenære områder

Til gjennomføring av grensetilsyn og grensekontroll og for øvelses- og beredskapsformål har politiet, tilsynsmyndigheten og Forsvaret rett til adkomst til grensegaten på og utenfor vei, og til benyttelse av grunn i grensenære områder. Skade skal erstattes.

De grensenære områdenes naturlige preg bør søkes opprettholdt. Kongen kan forby eller regulere enhver type virksomhet og tiltak når det anses nødvendig for å lette grensekontrollen, hindre skade på riksgrensen eller riksgrensens løp eller hindre forurensning av grensevassdrag.

Når det er nødvendig for utførelse av oppgaver etter loven, kan departementet mot erstatning tvangservede grunn og rettigheter, og la oppføre bygg og anlegg.

§ 11 Adferdsregler

Skyting over riksgrensen og annen truende eller skremmende adferd ved grensen er forbudt. Det er også forbudt å skade, flytte eller tilsøle grensegate eller grensemerking tilhørende Norge eller nabostat, og å fjerne gjenstander fra dem.

Kongen gir forskrift om andre påbud og forbud som følger av avtale med nabostat.

§ 12 Ekstraordinære adgangsbegrensninger

Kongen kan fatte vedtak om å forby eller begrense opphold, ferdsel og krysning av grensen i situasjoner som ikke kan håndteres gjennom ordinære kontrolltiltak, når det er nødvendig

1. for å trygge riksgrensen, grenseovergangsstedene og forholdene der,
2. for å styrke kontrollen med grensepasseringer og ferdselen,
3. for å verne samfunnet eller naturen, eller

4. av andre helsemessige grunner eller sikkerhetsmessige forhold.

Tiltak etter første ledd skal være tidsmessig og geografisk avgrenset.

Kongen kan gi forskrift med nærmere regler om ekstraordinære adgangsbegrensninger etter første og annet ledd.

Kapittel 3. Grensepassering og inn- og utreisekontroll

§ 13 Passering av ytre Schengen-grense

Ytre Schengen-grense skal passerer over grenseovergangssted fastsatt av departementet, og innenfor fastsatte åpningstider.

Ved passering av grensen plikter enhver straks å fremstille seg for inn- og utreisekontroll.

Kongen gir forskrift om grensepassering og om unntak fra kravene i første og annet ledd.

§ 14 Passering av indre Schengen-grense

Indre Schengen-grense kan passerer hvor som helst med mindre grensekontroll er midlertidig gjeninnført, jf. annet og tredje ledd.

Departementet kan beslutte å gjeninnføre grensekontroll midlertidig på hele eller deler av indre Schengen-grense dersom det foreligger en alvorlig trussel mot offentlig orden eller indre sikkerhet.

Når grensekontroll er midlertidig gjeninnført, skal indre Schengen-grense passerer over grenseovergangssted fastsatt av departementet. Reglene i og i medhold av §§ 13, 15 og 16 gjelder så langt de passer.

§ 15 Gjennomføring av inn- og utreisekontroll

Inn- og utreisekontrollen kan utføres

1. på grenseovergangssted eller der hvor den reisende melder seg eller påtreffes,
2. på offentlige transportmidler og sjøfartøy etter siste avgang i utlandet og senest ved første stans i Norge,
3. i territorialfarvannet på sjøfartøy underveis til eller fra norsk havn eller indre farvann, og
4. i tilstøtende sone.

Ved inn- og utreisekontroll skal det påses at enhver har pass eller annet legitimasjonsdokument som er godkjent som reisedokument etter utlendingsloven, at visumpfiktige har gyldig visum, og at det ikke er grunnlag for bortvisning etter utlendingsloven §§ 17 eller 121.

Ved inn- og utreisekontroll kan det også foretas andre former for identitetskontroll, herunder iriskontroll, kontroll av fingeravtrykk og ansikts-gjenkjenning.

Politiet kan visitere person og undersøke transportmidler for å fremskaffe pass eller annet legitimasjonsdokument dersom det ikke fremvises, eller det er grunn til mistanke om at den oppgitte identiteten er falsk eller at personen skjuler andres legitimasjonsdokumenter. Transportmidler kan også undersøkes for å fastslå om det finnes personer der som forsøker å unndra seg inn- og utreisekontroll.

§ 16 *Forhåndsmelding om reisende og mannskap mv.*

Transportør av luftfartøy som kommer fra eller går til utlandet og transportør av sjøfartøy på vei til eller fra indre farvann eller norsk havn, skal oversende opplysninger om reisende og mannskap til politiet, og melde planlagt tid og sted for ankomst eller anløp og avreise.

Transportør av luft- og sjøfartøy plikter å rette seg etter politiets anvisninger om anløps- eller avreisested for gjennomføring av inn- og utreisekontroll.

Reisende og mannskap plikter å gi de opplysninger som er nødvendige for gjennomføring av plikten til å gi forhåndsmelding etter første ledd.

§ 17 *Tillatelse til å fratre stilling på fartøy mv.*

En utlending som forlater sin stilling om bord på luft- eller sjøfartøy må ikke gå i land i riket uten tillatelse fra politiet. Det samme gjelder en utlending som er blindpassasjer om bord i luft- eller sjøfartøy.

Kapittel 4. Grenseovervåking

§ 18 *Definisjon*

Med grenseovervåking forstås overvåking av grenseovergangssteder og grensene på strekningene mellom grenseovergangssteder for å forhindre at personer omgår inn- og utreisekontrollen.

§ 19 *Overvåking av ytre Schengen-grense*

Politiet kan overvåke ytre Schengen-grense med nærliggende områder, territorialfarvannet og tilstøtende sone samt ferdsselen til og fra de overvåkede områdene for å motvirke ulovlig grensepassering og at personer unndrar seg inn- og utreisekontroll.

§ 20 *Overvåking av indre Schengen-grense*

Indre Schengen-grense kan bare overvåkes sporadisk eller når grensekontroll er midlertidig gjenninnført etter § 14.

§ 21 *Kontroll av personer ved grenseovervåking*

Hvis det under utførelse av grenseovervåking oppstår tjenstlig behov for identifisering, kan personer avkreves pass eller annen egnet legitimasjon og forklaring om oppholdet ved grensen.

Ved rimelig grunn til mistanke om ulovlig grensepassering eller forsøk på unndragelse fra inn- og utreisekontroll, kan militært personell som overvåker grensen på vegne av politiet utføre kontrolltiltak etter § 15 i samråd med politiet.

Kapittel 5. Behandling av opplysninger og taushetsplikt

§ 22 *Behandling av opplysninger til gjennomføring av grensekontroll*

Politiet kan behandle opplysninger, herunder sensitive opplysninger, som er nødvendige for gjennomføring av grensekontroll etter loven.

Politiet kan behandle opplysninger om reisende i et register som grunnlag for gjennomføring av inn- og utreisekontroll. Registeret kan kobles til andre registre med opplysninger som er nødvendige for gjennomføring av inn- og utreisekontroll.

Biometrisk personinformasjon (ansiktsfoto og fingeravtrykk) kan innhentes elektronisk av alle som passerer grensekontroll eller annet kontrollsted for kontroll av reisedokumenter.

§ 23 *Overvåkingsmetoder og bruk av teknisk overvåkingsutstyr*

Grenseovervåking kan skje fra faste og mobile enheter og ved bruk av kamera og andre tekniske, herunder elektroniske, hjelpemidler.

Det skal settes opp synlig varsel om grenseovervåking langs landegrensen og ved grenseovergangssteder der teknisk overvåkingsutstyr kan bli brukt periodisk eller permanent.

§ 24 *Taushetsplikt*

Reglene om taushetsplikt og informasjonsutveksling i forvaltningsloven §§ 13 til 13 f gjelder når politiet og myndighet med særlige tilsynsfunksjoner utfører oppgaver etter denne loven. Det samme gjelder for andre som utfører oppgaver etter loven.

For behandling av opplysninger som reguleres av politiregisterloven gjelder taushetspliktbestemmelsene i politiregisterloven kapittel V og VI.

Kapittel 6. Forskrifter, straff og ikrafttredelse mv.

§ 25 Forskrifter

Kongen kan gi forskrift om gjennomføring av loven, blant annet om

1. lovens anvendelse for Svalbard, Jan Mayen og bilandene Bouvetøya, Peter I Øy og Dronning Maud Land, blant annet om kontroll med reisende og andre særlige regler av hensyn til de stedlige forholdene, jf. § 3,
2. gjennomføring av forpliktelser etter avtale med nabostat, blant annet om immunitet og privilegier, jf. kapittel 2,
3. grenseovergangssteder, blant annet om godkjenning, innretting av kontrollen og samarbeid mellom grensekontrollmyndigheten og eier eller driver av grenseovergangssted, jf. § 13,
4. midlertidig gjeninnføring av grensekontroll på indre Schengen-grense, jf. § 14,
5. gjennomføring av inn- og utreisekontroll, blant annet for reisende som kommer fra eller reiser til Svalbard eller innretninger og anlegg som nyttes på eller er tilknyttet norsk kontinental-sokkel, jf. § 15,
6. politiets myndighet til å kreve inn pass og andre reise- eller legitimasjonsdokumenter fra utlending før innreise, samt til å ta kopi av slike dokumenter, jf. § 15,
7. plikt for transportør av sjøfartøy, luftfartøy eller yrkesmessig landtransport av personer til å kontrollere at de reisende har gyldige reise- eller legitimasjonsdokument og visum, samt plikt til å ta kopi av disse, jf. § 15,
8. hvilke fartøy og opplysninger som omfattes av § 16 første og annet ledd, og om når og hvordan opplysningene skal oversendes,
9. sjøfolks landlov og sjøfolks og blindpassasjerers adgang til å gå i land i riket, og om saksbehandling og klageadgang i slike saker, jf. § 17,
10. behandling av opplysninger, blant annet om innsyn, retting og sletting og om behandling, herunder utveksling, av opplysninger i koordineringssenteret for Eurosur, jf. § 22,
11. bruk av teknisk overvåkingsutstyr, jf. § 23.

§ 26 Straff

Med bot eller fengsel inntil seks måneder eller begge deler straffes den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser, påbud, forbud eller vilkår gitt i eller i medhold av §§ 9 første ledd annet punktum, 10 annet ledd annet punktum, 11, 12, 13, 14 tredje ledd, 16, 17 eller 25 nr. 2 eller nr. 7. Forsøk straffes på samme måte.

§ 27 Ikrafttredelse

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.

§ 28 Oppheving av og endringer i andre lover

Fra det tidspunkt loven trer i kraft oppheves lov 14. juli 1950 nr. 2 om forskjellige tiltak til gjennomføring av oppmerking og overvåking av riksgrensen.

Fra det tidspunkt loven trer i kraft gjøres følgende endringer i andre lover:

1. I lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet gjøres følgende endringer:

§ 20 fjerde ledd første punktum skal lyde:

Kongen kan bestemme at militært personell fra Forsvaret kan tildeles begrenset politimyndighet ved utøvelse av *grenseovervåking* på landegrensen mellom Norge og Russland.

§ 27 a annet ledd skal lyde:

Ved bistand som nevnt i første ledd kan Forsvaret utøve makt innenfor de rammer som følger av § 6. Det samme gjelder når Kystvakten yter bistand etter kystvaktloven § 17 første ledd.

2. I lov 13. juni 1997 nr. 42 om kystvakten gjøres følgende endringer:

§ 3 annet ledd annet punktum skal lyde:

Kontroll kan likevel ikke skje på land med mindre dette fremstår som åpenbart nødvendig *eller kontrollen gjelder overholdelse av grenseloven for personer som har gått eller skal gå ombord i eller i land fra fartøy.*

§ 12 første ledd bokstav i til ny bokstav k skal lyde:

- i lov 26. juni 1998 nr. 47 om fritids- og småbåter kapittel 3,
- j lov 24. juni 1994 nr. 39 om sjøfarten kapittel 6 A. Politiets kompetanse etter sjøloven § 145 og regler gitt i medhold av den, gjelder tilsvarende for Kystvakten.
- k *lov om grensetilsyn og grensekontroll av personer (grenseloven).*

3. I lov 19. juni 1997 nr. 82 om pass oppheves § 6 a.

4. I lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her gjøres følgende endringer:

§ 6 annet ledd skal lyde:

Kongen kan i forskrift fravike lovens regler for innretninger og anlegg som nevnt i første ledd, samt gi forskrift om *kontroll* ved reise mellom disse og norsk landterritorium.

§§ 14 og 15 oppheves.

§ 16 skal lyde:

§ 16 *Blindpassasjer*

En utlending som er blindpassasjer om bord i luft- eller sjøfartøy, må ikke gå i land i riket uten tillatelse fra politiet etter grenseloven § 17. Kongen kan gi nærmere regler i forskrift om vilkårene for at blindpassasjerer skal gis adgang til riket, samt regler om saksbehandlingen og klageadgangen i slike saker.

§ 20 første ledd bokstav a og b oppheves. Nåværende bokstav c til g blir bokstav a til e.

§ 20 nytt fjerde ledd skal lyde:

Regler om plikt for transportør av luft- og sjøfartøy til å gi forhåndsmelding om reisende og mannskap følger av grenseloven § 16.

§ 22 oppheves.

§ 66 første ledd bokstav a skal lyde:

a) når utlendingen grovt eller gjentatte ganger har overtrådt en eller flere bestemmelser i loven her *eller grenseloven*, forsettlig eller grovt uaktsomt har gitt vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger i en sak etter loven, eller unndrar seg gjennomføringen av et vedtak som innebærer at vedkommende skal forlate riket,

§ 100 b første ledd første punktum skal lyde:

I forbindelse med kontroll etter § 21 *eller grenseloven § 15*, eller i forbindelse med behandlingen av en sak etter utlendingsloven, kan politiet, Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda, Utenriksdepartementet, utenriksstasjon eller andre med kontrollmyndighet etter *grenseloven* innhente biometrisk personinformasjon i form av ansiktsfoto og fingeravtrykk til kontroll av fremlagt oppholdskort eller kontroll av annet kort med registrert biometrisk personinformasjon etter § 100 a annet ledd.

I § 108 annet ledd bokstav a utgår § 14 første og annet ledd og § 16 første ledd fra oppstillingen av bestemmelser.

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: 07 Xpress AS – 08/2017

