

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres ref: 21/1979

Vår ref: 21/03528-3

Dato: 07.05.21

Utlendingsdirektoratets svar - endringer i grenseloven mv.

1. Innledning

Utlendingsdirektoratet (UDI) viser til høringsbrev av 26. mars 2021 fra Justis- og beredskapsdepartementet, med forslag til ny grenseforskrift, samt forslag til endringer i grenseloven, politiregisterloven, utlendingsloven og utlendingsforskriften.

Hovedinnholdet i høringsnotatet er forslag til ny grenseforskrift. I arbeidet med forskriften har departementet også sett behov for å gjøre enkelte endringer i grenseloven og utlendingsloven. Hovedtyngden av høringsforslagene angår politiets oppgaver og ansvar. UDIs hørings svar er i all hovedsak konsentrert om forslagene som angår grenselovens kapittel 3 og ellers forslag til endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften. UDI har ikke vurdert forslagene som angår grenselovens kapittel 2. Riksgrensen og grensenære områder og Kapittel 4. Grenseovervåking.

Frist for å sende inn hørings svar er delt; 7. mai 2021 for lovendringene og 18. juni 2021 for forskriftsendringene. Da UDIs hørings svar gjelder en begrenset del av høringsforslagene, er det naturlig å gi innspillene til både lovforslagene og forskriftsforslagene samlet, også fordi det er en fordel å lese innspillene i sammenheng. Vi tar forbehold om at vi vil gi enkelte supplerende innspill innen 18. juni-fristen.

UDI har følgende kommentarer:

2. Forslag til endringer i grenseloven

Forslag til endringer i grenseloven gjelder følgende bestemmelser:

- Endringer i grenseloven § 1 om å innta «folkehelsen» som særskilt formål
- Endringer i grenseloven § 8 om gjennomføring av EU-rettsakter;
 - API-direktivet
 - PNR-direktivet
 - Grenseforordningen

- Entry/Exit-forordningen
- Endringer i grenseloven § 13 om delegasjon av kompetanse
- Endringer i grenseloven § 15 om inn- og utreisekontroll
- Endringer i grenseloven § 16 om forhåndsmelding
- Endringer i grenseloven § 17 om kontroll av sjøfolk som fratrer stilling mv.
- Endringer i grenseloven § 25 om forskrifter
- Endringer i grenseloven § 26 om straff.

UDI støtter disse forslagene.

UDI vil imidlertid melde om en konsekvens som endringene i utlendingsloven vil ha for enkelte utvisningssaker. Utlendingsloven § 66 første ledd bokstav a åpner for adgangen til å treffe vedtak om utvisning grunnet grove brudd på utlendingsloven, uten at utlendingen er straffedømt. Dette innebærer at UDI f.eks. kan utvise en utlending som har unndratt seg inn- og utreisekontroll etter utlendingsloven § 14. Når utlendingsloven § 14 overføres til grenseloven, så vil ikke lenger en utlending kunne utvises for å unndra seg inn- og utreisekontroll uten at han/hun er straffedømt. Vi har for eksempel utvist visumfrie borgere som utgir seg for å være EU-borgere med falsk ID-papirer med hjemmel i utlendingsloven § 66 første ledd bokstav a, da disse har unndratt seg inn- og utreisekontroll ved grensepassering (uten å være straffedømt for dette). Uten en ny henvisning til grenselovens bestemmelser om brudd på inn- og utreisekontroll i utlendingsloven § 66 første ledd bokstav a, så vil det kun være utlendinger som er straffet for slike overtredelser som kan utvises jf. § 66 første ledd bokstav b.

Videre har vi innspill til behov for endringer i utlendingsloven grunnet gjennomføringen EES-forordningen, se under.

3. Forslag til endringer i utlendingsloven

Endringsforslagene innebærer at overskriften til kapittel 2 i utlendingsloven og kapittel 4 i utlendingsforskriften må endres, ettersom utlendingsloven ikke lenger skal regulere inn- og utreisekontroll. Utlendingsloven § 5 fjerde ledd må strykes av samme grunn.

I grenseloven er begrepet skip gjennomgående erstattet med sjøfartøy. For å harmonisere begrepsbruken i regelverket, foreslår departementet tilsvarende å erstatte skip med sjøfartøy i utlendingsloven § 6 femte ledd, § 23 første ledd bokstav c og § 91 tredje ledd.

Grenseloven § 7 bruker begrepet Tolletaten. Tilsvarende begrepsbruk bør også benyttes i utlendingsloven og utlendingsforskriften. Videre foreslår departementet å endre ordlyden i utlendingsloven § 91 femte ledd, slik at bestemmelsen blir i samsvar med utlendingsloven § 16 og grenseloven § 17.

UDI har ingen særskilte kommentarer til endringene i utlendingsloven utover følgende:

- **Tolletatens bistand**

Etter lovforslaget skal utlendingsloven § 22 skal lyde: *“Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om Tolletatens og andre myndigheters adgang til å gjennomføre utlendingskontroll”*. Gjeldende § 22 første og annet ledd overføres til grenseloven med forskrift. UDI har ikke merknader til dette, utover at begrepet “utlendingskontroll” kan oppfattes ulikt. Dersom departementet sikter til alminnelig utlendingskontroll jf. utlendingsloven § 21, så kan det være hensiktsmessig at dette kommer klarere fram av loven.

- **Forordning ((EU) 2017/2225 amending 2016/399 as regards the use of the Entry/Exit System) - “EES-forordningen”**

UDI er enig i at EES-forordningen bør gjennomføres i grenseloven, og har ikke merknader til dette. Vi har imidlertid enkelte merknader til behov for endringer i utlendingsregelverket knyttet til innreisevilkårene i grenseforordningen og opptak av biometri:

Grenseforordningen art. 6 (1) angir vilkårene for innreise til Schengenområdet. I grenseforordningens art. 6 tilføyes det en ny bokstav (f) under første ledd, som oppstiller et nytt vilkår om at tredjestatsborgere skal stille til rådighet biometrisk data. Vilkåret er betinget av at det opprettes en fil i tråd med art. 16 og 17 i ESS-forordning eller for å utføre grensekontroll i tråd med bestemmelsene listet opp under punkt ii. Ny bokstav f) lyder:

“(f), they provide biometric data, if required for:

(i), the creation of the individual file in the EES in accordance with Articles 16 and 17 of Regulation (EU) 2017/2226;

(ii), the carrying out of border checks in accordance with Article 8(3)(a)(i) and (g)(i) of this Regulation, Article 23(2) and (4) of Regulation (EU) 2017/2226 and, where applicable, Article 18 of Regulation (EC) No 767/2008 of the European Parliament and of the Council.”

Grenseforordningen art. 14 nr. 1 slår fast at personer som ikke oppfyller vilkårene for innreise etter art. 6 nr. 1, skal nektes innreise. Med innføringen av EES-forordningen, skal bortvisning på grensen registreres i systemet i tråd med art. 18 i EES-forordningen. I norsk rett er reglene om bortvisning hjemlet i utlendingsloven § 17. Utlendingsloven § 17 første ledd lister opp i hvilke tilfeller en utlending kan bortvises, og gir dermed vilkår for innreise til Norge. Utlendingsloven § 17 skal praktiseres i tråd med grenseforordningen.

På bakgrunn av dette mener UDI at utlendingsloven § 17 bør endres i tråd med endringen i art. 6 i grenseforordningen, slik at det klart fremgår at den som er pålagt å avgi biometriske data i forbindelse med innreise, men som ikke stiller slik data til rådighet i forbindelse med kontrollen, kan bortvises på grensen på dette grunnlaget. Siden bortvisningsgrunnlagene er samlet i utlendingsloven § 17, vil det bryte med dagens systematikk dersom dette ene hjemmelsgrunnlaget for bortvisning kun fremgår av grenseforordningen.

Med innføringen av EES vil det også innføres krav om opptak av biometriske data ved bortvisning for registrering i EES. Krav om opptak av biometriske data vil gjelde i bestemte tilfeller, der slik data ikke er lagret tidligere. EES-forordningen er foreslått gjennomført i norsk lov i grenseforordningen art. 8, men det er ikke

foreslått særskilte endringer for å gjennomføre bestemmelsen om opptak av biometriske data i forbindelse med bortvisning på grensen.

Kapittel 2 i EES-forordningen regulerer hvilke alfanumeriske- og biometriske data som skal registreres i EES i forbindelse med inn- og utreise, samt når en tredjelandsborger nektes innreise på Schengen yttergrense. Hjemmelen til å oppta og registrere biometriske data ved nektelse av innreise følger av forordningens art. 18. Dersom det fattes et vedtak om å nekte innreise i tråd med grenseforordningen artikkel 14 og vedlegg V, skal dette registreres i EES. Der det ikke tidligere er registrert en fil med biometrisk data, og personen bortvises på bakgrunn av et av punktene nedenfor i vedlegg V, så skal biometriske data opptas i forbindelse med bortvisningen. Punktene lyder:

“B) has a false/counterfeit/forged travel document

D) has a false/counterfeit/forged visa

H) is a person for whom an alert has been issued for the purpose of refusing entry in the SIS in the national register

I) is considered to be a threat to public policy, internal security, public health, or the international relations of one or more of the Member States of the European Union.”

I tilfeller der vedtak om bortvisning skjer på bakgrunn av bokstav I), skal det kun opptas biometriske data der personen blir bortvist som følge av at det er nødvendig av hensyn til indre sikkerhet, og i enkelte tilfeller offentlig orden. På bakgrunn av dette, mener vi det er grunn til å vurdere hvorvidt det bør innarbeides en hjemmel om at det skal opptas biometrisk data i disse sakene med henvisning til EES-forordningen, slik at dette også fremgår av utlendingsregelverket tilsvarende som for de øvrige bestemmelser om bortvisning.

Etter utlendingsloven § 100 første ledd bokstav f) kan det opptas og behandles biometrisk personinformasjon av en utlending når vedkommende er bortvist. Utlendingsforskriften § 18-1, jf. utlendingsloven § 100 bokstav h, viser til at det skal opptas biometri av utlending som er bortvist etter å ha blitt ilagt straff eller strafferettslig reaksjon jf. straffeloven § 30.

I høringsnotatets punkt 7.5.1.8 *“Høring om forslag til endringer i utlendingsloven m.m. om opptak og lagring av biometri i utlendingssaker”*, viser departementet til at utlendingsloven § 100 første ledd bokstav f gir hjemmel for at det *kan* tas fingeravtrykk og ansiktsfoto i saker om bortvisning. Videre skriver departementet: *“utlendingsforskriften § 18-1 annet ledd bokstav f angir nærmere i hvilke bortvisningssaker det skal tas ansiktsfoto og fingeravtrykk. Dette gjelder i saker hvor utlendingen blir bortvist «etter å ha blitt ilagt straff eller gitt påtaleunndatelse»”*. Videre står det at *“ [...]det bare behov for et direktiv om at det «skal» tas fingeravtrykk i tilfeller hvor utlendingen kan knyttes til straffbare forhold, slik som i gjeldende forskrift. Det ville ellers kunne fremstå uforholdsmessig dersom det f.eks. skulle kreves fingeravtrykk av en utlending som blir bortvist i norsk grensekontroll fordi passet har for kort gjenværende gyldighetstid eller fordi vedkommende ikke kan dokumentere tilstrekkelig midler til oppholdet”*. Videre skriver departementet: *“[...] I hvilken grad det også bør tas fingeravtrykk i andre saker hvor det treffes vedtak om bortvisning, må fortsatt vurderes etter lovens § 100 første ledd bokstav f, og kan eventuelt reguleres gjennom retningslinjer fra*

UDI". Selv om forordningen er foreslått gjennomført som norsk lov i sin helhet, så vil regelverket fremstå uoversiktlig dersom det kun fremgår av forordningen at det er et krav om opptak av biometriske data i disse sakene. For ordens skyld vil vi også påpeke at biometriske data som opptas i tilfellene nevnt over ikke er planlagt lagret i nasjonale registre.

4. Forslag til ny grenseforskrift og tilhørende endringer i utlendingsforskriften

Som følge av at grenseloven ble vedtatt i april 2018, skal forskriftsbestemmelsene knyttet til inn- og utreisekontroll overføres fra utlendingsforskriften til grenseforskriften, mens bestemmelser som gjelder materielle vilkår for oppholdsgrunnlag skal forbli i utlendingsforskriften, med enkelte justeringer. Noen bestemmelser overføres til grenseforskriften i sin helhet, mens andre bestemmelser delvis overføres.

UDI er enige i endringsforslagene. De foreslåtte bestemmelsene om inn- og utreisekontroll i utlendingsforskriften må overføres til grenseloven og tilhørende grenseforskrift når disse trer i kraft. De aller fleste endringsforslagene i utlendingsforskriften er språklige endringer og rene henvisninger til ny grenselovgivning.

Vi har enkelte mindre innspill og kommentarer nedenfor.

- **Definisjoner**

Departementet foreslår en egen bestemmelse med definisjoner av sentrale begreper som benyttes i forskriften. UDI mener det er stort behov for definisjon av sentrale begreper, da vi erfarer at enkelte begreper blir brukt feil eller oppleves som upresise. I Prop. 161 L (2016–2017) Lov om grensetilsyn og grensekontroll av personer (grenseloven) ga departementet uttrykk for at det er behov for begrepsavklaring, men at det ikke er behov for en egen definisjonsbestemmelse i grenseloven. UDI stiller spørsmål til denne vurderingen, da de samme sentrale begrepene også brukes i loven. Vi støtter at det gis en definisjonsbestemmelse, og mener det er hensiktsmessig at disse definisjonene fremgår av grenseloven.

- **Opphevelse av utlendingsforskriften § 1-13 om inn- og utreise mellom innretning eller anlegg på kontinentalsokkelen og norsk landterritorium**

Vi savner en omtale av tilfeller der personer har behov for å kunne dokumentere at de ikke har oppholdt seg for lenge på Schengenterritoriet når de jobber offshore, og reiser til og fra arbeidet via det norske fastlandet. Dette gjelder personer som ikke er bosatt i Norge og som heller ikke trenger en oppholdstillatelse for å jobbe på innretninger på den norske kontinentalsokkelen.

- **Utlendingers adgang til Jan Mayen**

Grenseforskriftens virkeområde for Jan Mayen omtales i høringsnotatets punkt 3.2.2. Departementet foreslår at kapittel I, II og III i *forskrift om utlendingers adgang til Jan Mayen* oppheves. UDI er enig i at det ikke er behov for særskilte regler for passplikt og visumplikt ved innreise til Jan Mayen. Ved opphevelse av kapittel I og II vil utlendingslovens ordinære regler gjelde. UDI har heller ikke

innsigelser mot at de særskilte reglene for inn- og utreisekontroll i kapittel III oppheves og erstattes av grenselovgivningens ordinære regler. UDI støtter en gjennomgang av forskriftens øvrige kapitler (IV-VI) om "oppholdstillatelse" og "arbeidstillatelse" på Jan Mayen og "avvisning" og "utvisning" fra Jan Mayen, for oppdatering og vurdering av hvilke særskilte regler det er behov for, herunder grenseflater mot utlendingslovens bestemmelser om oppholdstillatelse, bortvisning og utvisning.

- **Kontroll på fastlandet med reisende som ankommer fra eller reiser til Svalbard**

Formuleringen «bilde» i forslaget til grenseforskriften § 1-3 bør erstattes med «ansiktsfoto» (eventuelt bare «foto»). Videre stiller vi spørsmål om det bør stå "fødselsnummer" i stedet for "fødselsdato" i bestemmelsen.

- **Sjøfolk og blindpassasjerers adgang til å gå i land i norsk havn**

UDI støtter en lovteknisk forenkling av utlendingsforskriften § 10-17. Vi ser at bestemmelsen viderefører femte ledd uten materielle endringer. Vi savner likevel en omtale av politiets myndighet til å tillate sjøfolk å gå i land, vurdert opp mot Schengenreglene i de tilfellene som nevnes i utkast til ny § 4-17 bokstav a, ettersom de normalt er visumpfiktige til det schengenlandet de skal reise til.

Begrepet «skip» bør endres til «sjøfartøy».

- **Søknad om asyl mv. fra utenlandsk blindpassasjer eller sjømann**

Når utlendingsforskriften § 4-21 først skal endres, bør overskriften endres fra "*Søknad om asyl fra utenlandsk blindpassasjer eller sjømann*" til "søknad om beskyttelse [..]" i tråd med gjeldende begrepsbruk.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser

UDI ser det vil være behov for omfattende retningslinjer i form av rundskriv m.v. for å utfylle grenseloven og grenseforskriftens bestemmelser om innreise- og utreisekontroll. For UDIs del vil iverksetting av de foreslåtte lov- og forskrifts-endringene kreve tilpasninger i UDIs fagsystemer og retningslinjer. Dette vil medføre omkostninger, men ikke av særlig stor betydning.

Med hilsen

Stephan Mo
avdelingsdirektør

Ina Knarvik Hørnes
seksjonssjef

Dokumentet er godkjent elektronisk i Utlendingsdirektoratet og har derfor ingen signatur. Brevet sendes kun elektronisk.

Mottaker(e):

Justis- og beredskapsdepartementet

Justis- og beredskapsdepartementet
v/ Politiavdelingen