

**Justis- og beredskapsdepartementet**

Postboks 8005 Dep  
0030 Oslo

**Politidirektoratet**

Deres referanse:

Vår referanse:

Dato:

20/87500 - 32

12.10.2020

## **Hørings svar - Gjennomføring av EUs inn- og utreiseprogram (Entry/Exit System) og fremreiseprogram (European Travel Information and Authorization System - ETIAS)**

### **1. Innledning**

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 03.07.2020 om forslag til gjennomføring av forordning EU 2017/2226 om et inn- og utreiseprogram (Entry/Exit System - EES) og forordning EU 2018/1240 om fremreiseprogrammet (European Travel Information and Authorization system – ETIAS). Vi viser videre til avtale om utsatt høringsfrist.

Rettsaktene videreutvikler Schengen-regelverket, og høringsnotatet foreslår gjennomføring av forordningene i norsk rett. De foreslåtte endringene vil ikke tre i kraft før driftssettingen av de faktiske systemene, foreløpig angitt til henholdsvis februar og desember 2022.

Forordningen om EES etablerer et felleseuropeisk system for elektronisk registrering av tidspunkt for tid og sted inn- og utreise over Schengen-samarbeidets yttergrenser. Registreringen gjelder for tredjelandborgere på korttidsopphold på Schengen-territoriet. Systemet legger blant annet opp til opptak og verifisering av biometriske data, registrering av reisedokumentopplysninger, automatisk beregning av oppholdstid og identifisering av personer som har oversittet lovlig oppholdstid. Registrering og kontroll i EES vil erstatte dagens praksis med manuell stemping av reisedokumenter og skal effektivisere grensekontrollprosessen. For uten grensekontrollmyndigheter kan det gis tilgang til opplysninger i EES for visummyndigheter og migrasjonsmyndigheter.

ETIAS-forordningen etablerer et system for forhåndskontroll som innebærer at visumfrie tredjelandborgere må søke om tillatelse til å reise frem til Schengen yttergrense. Medlemsstatene skal deretter vurdere å avgjøre om den reisende utgjør en sikkerhetsrisiko, en risiko for ulovlig migrasjon, eller en høy risiko for epidemi allerede før de ankommer yttergrensen. Ved yttergrensen vil grensekontroll bli foretatt som normalt før eventuell innreise. Det kan gis tilgang til opplysninger i ETIAS for transportmyndigheter, grensekontrollmyndigheter og migrasjonsmyndigheter.

**Politidirektoratet**

Som et sekundærformål gis medlemsstatenes rettshåndhevende myndigheter tilgang til å søke i begge systemene etter nærmere fastsatte vilkår og prosedyrer.

Politidirektoratet har forelagt høringen for politidistrikter og særorgan. Vi har mottatt høringssvar med merknader fra Øst politidistrikt, Finnmark politidistrikt, Kripos og Politiets utlendingsenhet (PU). Høringssvarene følger vedlagt. Disse er i noen sammenhenger innarbeidet i direktoratets uttalelse.

Politidirektoratet er positiv til at EES og ETIAS-forordningene gjennomføres i norsk rett. De nye systemene vil kunne bidra til å effektivisere grensekontrollen og gir utlendings- og grensemyndighetene nye verktøy i arbeidet med å kontrollere og fastslå identiteten til tredjelandsborgere som kommer til landet på korttidsopphold. Innføringen vil videre kunne bidra til kriminalitetsbekjempelse gjennom at begge forordningene på visse vilkår hjemler bruk av opplysninger fra systemene for forebygging, avdekking og etterforskning av terror og annen alvorlig kriminalitet.

### **Generelle merknader til gjennomføringen av forordningene i norsk rett**

Departementet foreslår at de aktuelle forordningene gjennomføres i norsk rett ved inkorporasjon, dv. at de gjøres gjeldende som norsk lov uten omskrivninger. I tillegg foreslås dobbeltregulering enkelte steder (i form av endringer i grenseloven, utlendingsloven, utlendingsforskriften og politiregisterforskriften), enten for å sikre at de aktuelle bestemmelsene blir gjennomført, eller hvor det er nødvendig for å få samsvar med gjeldende rett.

Som departementet påpeker er forordningenes struktur, språkform og tekniske detaljnivå avvikende fra norsk lovgivningsteknikk, noe som gjør regelverket vanskelig tilgjengelig både for de som skal anvende forordningen og de som søker informasjon om innholdet i rettsaktene. Departementet ser det imidlertid ikke som aktuelt å gjennomføre forordningene ved omskrivning (transformasjon).

*Finnmark politidistrikt* frykter at grensekontrollpersonell med begrenset juridisk bakgrunn kan oppleve at regelverket fremstår som uanvendelig og utilgjengelig, og at dette kan medføre inkonsekvent bruk og forståelse av regelverket.

*PU* påpeker at det når forordningen gjennomføres ved inkorporasjon, er svært viktig at brukerne på annen måte enn gjennom norsk lovtekst gis god informasjon om regelverket. *PU* mener derfor at er positivt at det er gitt egne bestemmelser om informasjon til allmennheten i EES-forordningen artikkel 51 og ETIAS-forordningen kapittel XIII.

Det fremgår av høringsnotatet at det ikke gir en fullstendig gjennomgang av det materielle innholdet i rettsaktene, men at det sentrale i notatet er å peke på regelverksendringer som kreves for å gjennomføre forordningene i norsk rett. *PU* uttaler at selv om de har forståelse for en slik fremgangsmåte, skaper dette utfordringer for høringsinstansene, særlig fordi forordningene er omfattende og til dels har et vanskelig tilgjengelig innhold. *PU* påpeker at dette skaper stor risiko for at de har oversett detaljer ved forordningen som kan ha betydning for norsk regelverk og praksis.

Både hensynet til de som berøres av regelverket og de som skal anvende tilsier at det er viktig med klare og tilgjengelig regler. *Kripos* er i tvil om departementets foreslåtte regelverks-

endringene i tilstrekkelig grad ivaretar disse hensynene. Etter særorganets oppfatning bør det gis nærmere regler om EES og ETIAS i egne kapitler i politiregisterforskriften og/eller utlendingsregelverket, slik lovgiver har valgt med EU-forordning nr. 767/2008 om Visum Information System (VIS) og utveksling av opplysninger mellom medlemsstater om visum (VIS-forordningen) og rådsbeslutning nr. 633/2008 (om tilgang til søk i VIS for de myndigheter medlemsstatene har utpekt og for Europol).

#### Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet er enig med departementet i at inkorporasjon synes naturlig. Vi mener imidlertid, i likhet med *Kripas*, at det er behov for flere særskilte regelverksendringer for å sikre gjennomføringen av forordningene i norsk rett. Vi mener at dette blant annet gjør seg gjeldende for konvensjonsbestemmelser som definerer og legger kompetanse til ulike myndigheter i medlemsstatene, og som derfor må tilpasses nasjonale forhold og organisering. Videre gjelder disse bestemmelsene om rettigheter og plikter for de registrerte.

Politidirektoratet mener at det er uheldig at høringsnotatet ikke foretar en fullstendig gjennomgang av de materielle bestemmelsene i forordningene, men nøyer seg med å gi en beskrivelse av hva de ulike kapitlene i forordningene omhandler. Denne tilnærmingen gjør det vanskelig å få en oversikt over behovet for endringer i norsk rett og medfører at høringsnotatet som forarbeider vil gi liten veiledning i anvendelsen av regelverket. Vi stiller også spørsmål ved om en slik tilnærming kan anses å være i tråd med utredningsinstruksen, herunder kravet til vurdering av personvernkonsekvenser. For øvrig viser vi til vårt brev av 13.12.2019 om mulige sårbarheter ved inkorporering og praktisering av EU/EØS-rett på politiets fagområde.

Som tidligere påpekt i vårt brev av 20.05.2019, og som også *Kripas* tar til orde for, bør det her ses hen til gjennomføringen av VIS-forordningen og rådsbeslutning nr. 633/2008. Visuminformasjons-systemet 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. Det er i utlendingsloven (utl.l.) §§ 102-102e gitt bestemmelser om systemet VIS, hvilket personvernregelsett som gjelder, formål, opplysninger som kan registreres NORVIS, tilgang til og behandling av opplysninger i VIS. Det fremgår videre av utl.l. § 102 f. at Kongen i forskrift kan gi nærmere bestemmelser om behandling av opplysninger i VIS, herunder registrering, overføring av opplysninger til sentralenheten, lagring, søk, bruk, sikkerhet, innsyn, endring, retting og sletting, og tilgang til bestemte opplysninger for bestemte formål. Det er med hjemmel i utl.l. § 102 f gitt bestemmelser om VIS i utlendingsforskriften (utl.f.) kapittel 3, i tillegg til at det fremgår av utl.f. § 3-4 at visumforordningen "*gjelder som forskrift*". Rådsbeslutning nr. 633/2008 er gjennomført i politiregisterforskriften kapittel 73. Det er her gitt bestemmelser om tilgang til søk i VIS for de myndigheter medlemslandene har utpekt og for Europol med sikte på å forebygge, avdekke og etterforske terrorhandlinger og andre alvorlige straffbare handlinger. Kapittel 73 del I inneholder generelle bestemmelser om formål, definisjon av "*utpekte myndigheter*" og "*alvorlige straffbare handlinger og terrorhandlinger*", norsk tilkoplingspunkt, behandling av erstatningssaker m.v.

#### **Særskilt om roller og ansvar**

De to EU-forordningene stiller krav til flere organisatoriske tiltak, samt utpeking av roller og ansvar. Det skal, både for EES og ETIAS, etableres et sentralt tilknytningspunkt (Central Access Point – CAP) for håndtering av forespørsler om søk i systemene for polisiære formål.

Videre skal det utpekes behandlingsansvarlig for nasjonal behandling av opplysningene i systemene, og en enhet med ansvar for å gi tilgang til systemene for kompetente myndigheter. I tillegg skal det for ETIAS etableres en nasjonal saksbehandlingsenhet, samt en klageinstans.

Vi har merket oss at sentralt tilknytningspunkt for både EES og ETIAS, behandlingsansvaret for EES, samt myndighet med ansvar for tilgangsstyring for EES foreslås lagt til Kripos. ETIAS-enheten, som også innebærer behandlingsansvar for nasjonal behandling av opplysninger i ETIAS, foreslås plassert "*i politistrukturen*". Som følge av dette foreslås Politidirektoratet som klageinstans for avslag, annullering eller tilbakekall av fremreisetillatelse. Samtidig er det enkelte roller som ikke er nærmere omtalt i høringsnotatet.

Vi registrerer at departementet ikke ser behovet for å gi egne bestemmelser om behandlingsansvar. Politidirektoratet bemerker at dette avviker fra det systemet vi har i dag med tydelig plassering av behandlingsansvaret, jf. politiregisterlovgivningen.

Politidirektoratet gjør oppmerksom på at forslagene vedrørende ETIAS, herunder plasseringen av klageinstans, bør ses i sammenheng med det pågående arbeidet i politiet med å utrede ulike alternativer for organisatorisk plassering av den nasjonale ETIAS-enheten. Etter direktoratets syn er det ønskelig å ha en helhetlig tilnærming til roller og ansvar i politietaten, og vi ønsker på bakgrunn av dette en nærmere dialog med departementet om disse spørsmålene.

Nedenfor følger Politidirektoratets merknader til aktuelle punkter i høringsnotatet. Fremstillingen følger høringsnotatets systematikk.

## **2. Forordning 2017/2226 om etableringen av et europeisk inn- og utreisefsystem**

### *2.1 Gjennomføring av forordningen i norsk rett*

Departementet foreslår å ta inn en bestemmelse i grenseloven § 8 nytt første ledd om at EU-forordning 2017/2226 "*gjelder som norsk lov*".

Vi viser her til våre generelle merknader ovenfor. Vi har for øvrig ikke innvendinger mot de foreslåtte endringene i grenseloven § 8.

### *2.2 Nærmere om innholdet i forordningen og behovet for øvrige regelverksendringer*

#### **Kapittel I - alminnelige bestemmelser**

Kapittelet hjemler selve inn- og utreisefsystemet og angir virkeområde og hvilke reisende forordningen gjelder for. Videre gis bestemmelser om hvilke nasjonale myndigheter som skal gis tilgang til systemet og i hvilket omfang, uten at høringsnotatet går nærmere inn på dette. Det understrekes at tilgang kun skal gis ved tjenestemessig behov, og at all bruk av data i systemet skal være nødvendig og forholdsmessig. Departementet finner at det ikke kreves særskilte endringer i norsk rett for å gjennomføre bestemmelsene i kapittel I i forordningen utover at artiklene gjøres til norsk lov.

Ifølge artikkel 9 nr. 1 kan det gis tilgang til inn- og utreisefsystemet for å registrere, endre, slette og søke i opplysninger som nevnt i artikkel 14 og 16-20 til myndigheter som har kompetanse med hensyn til de formål som beskrevet i artikkel 23-35. I disse bestemmelsene

omtales "grensekontrollmyndigheter", "visummyndigheter" og "migrasjonsmyndigheter". Det er videre gitt definisjoner av de ulike myndighetene i artikkel 3, basert på hvilke oppgaver disse er ansvarlig for etter nasjonal rett, og hvor det vises til ulike definisjoner i andre rettsakter.

*Kripos* uttaler at de legger grenseloven § 4 til grunn for forståelsen av begrepet "grensekontrollmyndighet".

#### Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet ser behovet for en tydeliggjøring av hvilke myndigheter som anses som grensekontrollmyndighet i forordningens forstand. Det fremgår av grenseloven § 4 at politiet har ansvar for grensekontrollen og at politiet skal samarbeide med andre myndigheter som er tillagt oppgaver som berører politiets oppgaver etter loven. Forsvarets myndighetsutøvelse på vegne av politiet og bistand til politiet er regulert i grenseloven § 6, mens bistand fra Tolletaten er regulert i grenseloven § 7. Kystvaktens oppsynsoppgaver på grensefeltet er regulert i kystvaktloven. Politidirektoratet antar at samarbeidende etater anses som grensekontrollmyndighet i forbindelse med slik myndighetsutøvelse eller bistand.

Grensekontrollmyndighetene kan få tilgang til å registrere, endre, slette og søke etter opplysninger i EES. Det fremstår imidlertid som uklart hvorvidt det er adgang til å gjøre oppslag i EES for å undersøke om en tredjelandsborger er registrert i EES i forbindelse med gjennomføring av grensekontrolloppgaver. Politidirektoratet mener det er nødvendig med en presisering av når politiet som grensemyndighet kan bruke EES som kilde til opplysninger som anses relevante for gjennomføring av grensekontroll.

For øvrig viser vi til våre generelle merknader ovenfor.

### **Kapittel III - bruk av inn- og utreiseprogrammet av andre myndigheter enn grensekontrollmyndighetene**

Kapittelet inneholder blant annet regler for bruk av EES for å fastslå identiteten til tredjelandsborgere som allerede befinner seg på Schengen-territoriet og for adgangen til å lagre data fra EES i nasjonale systemer.

Det følger av *artikkel 26* at "migrasjonsmyndighetene" kan søke i data som er lagret i medhold av artikkel 16 (1) a, b, og c, samt artikkel 17 (1). Dette vil omfatte alfanumeriske data som navn, fødselsdato, nasjonalitet, kjønn, samt enkelte opplysninger som fremkommer av reisedokumentet. Formålet med slike søk må være å fastslå identitet eller å kontrollere om tredjelandsborgeren lovlig kan oppholde seg på territoriet. *Artikkel 27* åpner for søk fra grensemyndighetene og migrasjonsmyndighetene for å identifisere tredjelandsborgere og for å stadfeste om vedkommende har lovlig opphold. Det kan da søkes i både fingeravtrykk og ansiktsbilde.

*PU* påpeker at art. 26 og 27 er viktige bestemmelser for politiet når de opptrer som utlendingsmyndighet etter utlendingsloven og at det er svært positivt at migrasjonsmyndigheter defineres ganske vidt i forordningens artikkel 3 nr. 4. Etter det *PU* kan se omfatter definisjonen både arbeidet med utlendingskontroller og retur av utlendinger, i tillegg til den ordinære saksbehandlingen av utlendingsaker.

### Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet registrerer at "*migrasjonsmyndighet*" i artikkel 3 nr. 4 er definert som den kompetente myndighet som etter nasjonal rett er ansvarlig for en eller flere av følgende oppgaver: a) å kontrollere om vilkårene for innreise til eller opphold på medlemsstatens område er oppfylt, b) å undersøke vilkårene for og treffe avgjørelser om tredjelandsborgeres opphold (unntak gjelder dersom pågjeldende myndighet er "besluttende myndighet" i søknader om beskyttelse), og/eller c) retur at tredjelandsborgere til et opprinnelsesland eller medlemsland. Vi forstår avgrensningen i bokstav b) dithen at definisjonen ikke omfatter medlemsstatenes nasjonale myndigheter som har vedtakskompetanse i søknader om asyl.

Politiet er utlendingsforvaltningens førstelinje i Norge. Politidistriktene har ansvar for å motta og forberede oppholds- og statsborgerskapsaker, samt foreta EØS-registreringer. I tillegg til å være saksforberedende organ for Utlendingsdirektoratet (UDI) har politidistriktene også fått delegert kompetanse til å innvilge søknader i visse sakstyper når det ikke er tvil om at vilkårene er oppfylt<sup>1</sup>. Politidistriktene har også vedtakskompetanse i saker om bortvisning, jf. utl.l. § 18 og utl.f. §§ 5-2 (tredjelandsborgere) og 19-28 (EØS-borgere). Politidirektoratet antar derfor at politiet vil være å anse som "migrasjonsmyndighet" i kraft av rollen som utlendingsmyndighet. Vi legger videre til grunn at politiet vil kunne anses som "*migrasjonsmyndighet*" gjennom sine oppgaver med alminnelig utlendingskontroll og retur av tredjelandsborgere. Vi mener imidlertid at det, på samme måte som for "grensekontrollmyndighet" er behov for å presisere hvem som anses som migrasjonsmyndigheter i forbindelse med hvilke oppgaver. Det er herunder praktisk viktig å avklare hvorvidt PU i sitt arbeid med ID-avklaring i forbindelse med registrering og signalering av asylsøkere er å anse som migrasjonsmyndighet i forordningens forstand, i motsetning til UDI som "*besluttende myndighet*" i saker om beskyttelse, og i tilfelle hvilke vilkår som må være oppfylt.

### **Lagring i nasjonale registre**

Artikkel 28 åpner for at opplysninger som etter artikkel 26 og 27 hentes ut av EES kan lagres i nasjonale registre. Behandling av opplysningene kan imidlertid bare finne sted dersom det er nødvendig i det konkrete tilfellet og i overensstemmelse med formålet det er innhentet for. Videre må behandlingen være i overensstemmelse med EU-rettens regler om personvern, og opplysningene kan ikke lagres lenger enn det er strengt nødvendig i det konkrete tilfellet.

Det fremgår av høringsnotatet at det for lagring av opplysninger innhentet i medhold av artikkel 26 og 27 vil kunne være nødvendig for saksbehandlingen i en utlendingssak at opplysninger lagres i utlendingsdatabasen (UDB). Departementet foreslår imidlertid ikke endringer i utlendingsregelverket i denne sammenheng, utover at forordningen gjøres til norsk lov.

Det heter videre i høringsnotatet at det for grensekontrollmyndigheten (politiet) vil være aktuelt å lagre opplysninger i det nasjonale grense- og territorialkontrollregisteret (GTK), som er regulert i politiregisterforskriften kapittel 55, og i politiets utlendingsregister (UTSYS) som er regulert i politiregisterforskriften kapittel 56 – uten at behovet for dette er nærmere beskrevet.

---

<sup>1</sup> Se UDI 2010-089 Politiets vedtaksmyndighet og mulighet til å avvise søknader

Ingen av disse forskriftene hjemler lagring av biometriske data, slik kapittel III i forordningen åpner for. Departementet foreslår derfor nye bestemmelser i politiregisterforskriften §§ 55-4 nytt annet ledd og § 56-4 nytt annet ledd som hjemler registrering av "opplysninger, herunder fingeravtrykk og ansiktsbilde" som er hentet fra det sentrale registret i GTK og UTSYS.

Det følger av artikkel 28 at opplysninger som registreres i nasjonale registre i tråd med artikkel 26 og 27 bare kan brukes i den saken de er innhentet for, og opplysningene kan ikke benyttes til politimessige formål. (Dersom opplysningene fra EES skal brukes i straffesak må de innhentes etter bestemmelsene i forordningens kapittel IV.) Dette samsvarer ikke med løsningen i politiregisterloven, som åpner for at opplysninger som er innhentet for ett politimessig formål også kan brukes til andre politimessige formål. Departementet foreslår derfor egne bestemmelser i politiregisterforskriften § 55-14 (GTK) og 56-14 (UTSYS) som begrenser videre bruk. Av bestemmelsene fremgår det at opplysninger fra EES som lagres i GTK eller UTSYS skal merkes, at de bare skal brukes i den saken de er innhentet for og at opplysningene skal slettes så snart formålet med registreringen er oppnådd.

*PU* er positiv til den foreslåtte forskriftsendringen i § 56-4, idet dette tydeliggjør at det er adgang til å lagre opplysninger, herunder foto og fingeravtrykk, fra det sentrale registeret. Særorganet gjør for øvrig oppmerksom på at UTSYS i dag ikke muliggjør lagring av selve biometrien (fingeravtrykk). Den er lagret i ABIS, mens opplysninger om biometrien kan være lagret forskjellige steder. UTSYS henter data om biometri fra Utlendingsdatabasen (UDB). UTSYS har i dag funksjonalitet for lagring av bilde, men i praksis benyttes ikke denne muligheten.

*PU* legger til grunn at kravet til at opplysningene skal slettes så snart formålet med registreringen er oppnådd kan forstås noe videre enn de formål som fremgår av forordningens artikkel 26 og 27, slik at opplysningene for eksempel kan benyttes for å gjennomføre en tvangsretur av utlendingen.

*PU* bemerker ellers at artikkel 28 og de foreslåtte bestemmelsene i politiregisterforskriften kan by på praktiske utfordringer for politiet. Om en utlending oppgir uriktig identitet og fastholder de uriktige opplysningene etter å ha blitt verifisert med andre personalia gjennom søk i EES, kan ikke opplysningene i UTSYS med personens riktige identitet benyttes av politiet i andre saker, for eksempel straffesaker (hvor det ikke er grunnlag for bruk av forordningens kapittel IV). Tilsvarende blir det om politiet etter en utlendingskontroll følger dette opp både i utlendings- og straffesakssporet. Dersom opplysningene ikke har blitt verifisert på annen måte enn gjennom EES, vil det ikke være grunnlag for politiet å hente disse opplysningene fra UTSYS i forbindelse med at det opprettes straffesak mot personen som fortsatt fastholder sin uriktige identitet. *PU* påpeker at dette kan få uheldige konsekvenser i de tilfellene det ikke er grunnlag for å gjøre søk etter forordningens kapittel IV. *PU* påpeker videre at det er uklart hvilket personvernregelsett som vil være førende for den videre behandlingen etter artikkel 28 og at det er behov for å avklare dette i det videre arbeidet med lovendringene.

#### Politidirektoratets vurdering

I departementets forslag til endringer i politiregisterloven §§ 55-4 og 56-4 om registrering av biometriske opplysninger som ansiktsfoto og fingeravtrykk fra EES, kan det se ut til at disse kan lagres i selve GTK eller UTSYS. Politidirektoratet er usikker på hensiktsmessigheten av dette. Vi gjør oppmerksom på at all annen behandling (og lagring) av biometri skjer i Automated Biometric Identification System (ABIS), mens opplysninger om biometrien kan være lagret forskjellige steder.

Vi legger for øvrig til grunn at det, til tross for den foreslåtte reguleringen, ikke et krav at opplysningene *fysisk* må behandles i GTK og UTSYS, men at opplysningene strengt tatt kan behandles i et annet system — forutsatt at de aktuelle bestemmelsene blir etterlevd i dette systemet. Dette forutsetter blant annet at det er nødvendig funksjonalitet for etterlevelsen av bestemmelsene i dette andre systemet, herunder at PU og Kripos har en reell mulighet til å utøve behandlingsansvaret og at opplysningene ikke sammenblandes med opplysninger som behandles for et annet formål.

Gitt forordningens strenge begrensninger til bruk, er vi av den oppfatning at departementet forslag til merking av opplysninger ikke er tilstrekkelig for å sikre at vi ivaretar våre forpliktelser etter forordningen. Politidirektoratet foreslår på bakgrunn av dette at ordlyden i bestemmelsene endres fra "*skal merkes*" til "*skal underlegges tekniske eller organisatoriske tiltak som sikrer at begrensningen i bruken av opplysningene etterleves*".

Politidirektoratet er enig med departementet i at konvensjonens slettebestemmelser fordrer endringer i politiregisterforskriften. Vi antar at det i tillegg må utarbeides nærmere rutiner for sletting av opplysninger fra EES i GTK og UTSYS.

Det fremgår av forslaget til lovtekst at opplysningene kan bare brukes i "den saken" de ble innhentet for. Politidirektoratet bemerker at det ikke fremgår av høringsnotatet hva som i denne sammenhengen skal anses som en og samme sak, og mener at dette bør presiseres nærmere.

#### **Kapittel IV - prosedyrer og tilgang til inn- og utreisesystemet for rettshåndhevende myndigheter**

Etter artikkel 29 skal medlemsstatene formidle en liste over de nasjonale myndighetene som skal kunne be om opplysninger for å forhindre, oppdage og etterforske terrorhandlinger og annen alvorlig kriminalitet – såkalte *utpekte myndigheter*. I tillegg skal medlemslandene utpeke ett eller flere *sentrale tilknytningspunkt* som skal motta og videreformidle spørsmål og søk i systemet, og kontrollere om vilkårene for tilgang er oppfylt. Forordningen stiller krav om at tilknytningspunktet skal være uavhengig i forhold til de utpekte myndigheter.

Departementet foreslår at det opprettes en uavhengig enhet i Kripos som gis avgjørelsesmyndighet i alle saker, både der Kripos selv ber om opplysninger fra systemet og i tilfelle hvor andre utpekte myndigheter ber om opplysninger. Enheten vil være uavhengig av øverste ledelse i Kripos når det gjelder avgjørelser som tas i medhold av forordningen kapittel IV.

Utpekte myndigheter kan kun gis tilgang der dette er nødvendig for å forhindre, oppdage eller etterforske terrorhandlinger eller annen alvorlig kriminalitet, der tilgang fremstår som forholdsmessig i den aktuelle saken og det er rimelig grunn til å anta at søk i EES vil bidra til sakens opplysning. Videre kan søk i EES først skje etter at det er foretatt søk i nasjonale registre og i andre lands nasjonale registre gjennom Prüm-samarbeidet, dersom dette er teknisk mulig.

Departementet foreslår ingen særskilte regelverksendringer for å gjennomføre dette kapittelet, men viser til at ordlyden i forordningen vil gjelde som norsk lov.



Kripos stiller seg positive til at det sentrale tilknytningspunktet legges til en uavhengig enhet i Kripos.

I høringsnotatet omtales de utpekte myndighetene som "*rettshåndhevende myndigheter*", uten at det sies noe nærmere om hvilke myndigheter dette vil være. Kripos påpeker at det etter politiloven § 26 fremgår forutsetningsvis at politiet er en rettshåndhevende myndighet, mens samme begrep i § 2 i forskrift om internasjonalt samarbeid i straffesaker er definert som domstol, statsadvokat og politimester. Etter Kripos' syn er det nærliggende å se hen til EUs regelverk om visuminformasjonsystemet (VIS), som er gjennomført i norsk lov, og som ser ut til å ha tilsvarende system som EES-forordningen kapittel 4. I utlendingsloven § 102 e er de utpekte myndighetene som på bestemte vilkår kan få tilgang til VIS, omtalt som "*politimyndigheter*". Kripos anbefaler departementet å presisere hvilke myndigheter som etter EES-forordningen er å anse som "*rettshåndhevende myndigheter*".

#### Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet er positiv til forslaget om å legge sentralt tilknytningspunkt til Kripos. Kripos er behandlingsansvarlig for de fleste av politiets sentrale registre med politimessige formål, jf. politiregisterforskriften del 11. I tillegg kommer at Kripos gjennom rollen som nasjonalt kontaktpunkt for internasjonalt politisamarbeid allerede ivaretar en rekke internasjonale forpliktelser på vegne av norsk politi. Det anses dermed som hensiktsmessig at det sentrale tilknytningspunktet legges til Kripos.

Politidirektoratet mener det bør vurderes å gi en egen bestemmelse om sentralt tilknytningspunkt, jf. tilsvarende bestemmelse i politiregisterforskriften § 73-5 om "*norsk tilkoplingspunkt*" for tilgang til VIS. Denne bestemmelsen legger det sentrale tilkoplingspunktet til Kripos.

Vi er videre enig med Kripos i at det er behov for å regulere hvilke enheter innenfor politiet som skal ha tilgang som "*rettshåndhevende myndigheter*". Politidirektoratet mener at det i tillegg bør vurderes å gi bestemmelser om vilkårene for tilgang til opplysninger fra EES for rettshåndhevende myndigheter, herunder om hva som er å anse som "*alvorlige straffbare handlinger*". Vi viser her til politiregisterforskriften kapittel 73 om tilgang til søk i VIS for "*utpekte myndigheter*". For øvrig tolker vi forordningen dithen at listen over de operasjonelle enhetene som medlemsstatene skal utarbeide etter artikkel 29 nr. 5, skal omfatte enheter innen de utpekte myndighetene etter artikkel 29 nr. 1, og ser for oss at en slik liste utarbeides av politiet.

#### **Kapittel VI - utvikling, drift og ansvarsfordeling**

Kapittelet gir bl.a. generelle og spesifikke personvernreguleringer, blant annet om utveksling av data med tredjeland og lagring av data opptatt for bruk i EES i nasjonale systemer.

Etter artikkel 38 skal medlemsstatene utpeke en nasjonal myndighet som bemyndiges til å gi adgang til systemet til kompetente myndigheter etter artikkel 9; grensekontrollmyndighetene, visummyndigheten og utlendingsmyndighetene. Departementet mener det vil være naturlig at Kripos gis slik bemyndigelse i Norge, på samme måte som Kripos også forutsettes å være tilknytningspunkt etter artikkel 29 i forordningen.

Videre må Norge utpeke behandlingsansvarlig etter artikkel 39. Departementet foreslår at Kripos er behandlingsansvarlig for den norske behandlingen av relevante opplysninger i inn- og

utreiseprogrammet for politiets bruk, og at Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda og utenriksstjenesten hver for seg behandlingsansvarlig for behandling av personopplysninger til eget bruk.

*Kripos* støtter en slik deling av behandlingsansvaret, og mener denne løsningen vil plassere ansvaret der hvor det er best mulighet til å utøve instruksjonsmyndighet og en reell kontroll med behandling av opplysninger fra EES.

#### Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet er, i likhet med *Kripos*, enig i forslaget om at behandlingsansvaret for behandling av opplysninger i EES for politiets bruk legges til *Kripos*. *Kripos* er behandlingsansvarlig for GTK, og det fremstår da som naturlig at de også tillegges behandlingsansvaret for politiets bruk av EES. Vi mener dette bør reguleres særskilt.

Politidirektoratet bemerker at politiets behandling av opplysninger til forvaltningsvirksomhet, herunder grensekontroll, i utgangspunktet følger reglene i personopplysningsloven. Behandling av opplysninger i registre som delvis har forvaltningsmessige og delvis politimessige formål skal likevel som følge reglene i politiregisterloven, jf. politiregisterforskriften § 1-3 nr. 3. For behandling av opplysninger i GTK går bestemmelsene i politiregisterloven og -forskriften dermed foran personopplysningsloven som rettslig rammeverk. Det bør i lys av reguleringen av GTK og UTSYS i politiregisterforskriften fremkomme tydelig hvilket personregelverk som kommer til anvendelse på politiets bruk av opplysninger fra EES som henholdsvis grensekontrollmyndighet og migrasjonsmyndighet.

### **3. Nærmere om innholdet i forordning 2017/2225 (endring av grenseforordningen)**

Europaparlamentet og Rådet for den europeiske union vedtok forordning (EU) 2017/2225 om endringer i Forordning (EU) 2016/399 for anvendelse av inn- og utreiseprogrammet samme dato som forordningen om inn- og utreiseprogrammet. Grenseforordningen er inkorporert i norsk rett gjennom utlendingsforskriften § 4-1, hvor det er presisert at forordningen "*gjelder som forskrift*". Departementet foreslår at forskriftsbestemmelsen i endres slik at også konsekvensendringene i forordning 2017/2225 gjelder som norsk forskrift.

I tillegg foreslår departementet endringer i utlendingsforskriften § 4-1 for å gjennomføre endringer som ble gjort i grenseforordningen artikkel 8 om forsterket personkontroll ved passering av ytre grenser i forordning (EU) 2017/458, jf. Prop. 31 S (2018-2019).

#### Politidirektoratets vurdering

Bestemmelsen i utlendingsforskriften § 4-1 om at grenseforordningen gjelder "*som forskrift*" omfatter også senere endringsforordninger, jf. departementets høringsbrev av 24.09.2013. I utgangspunktet kreves det derfor ikke forskriftsendring for å implementere endringer i grenseforordningen i norsk regelverk. Dette stiller seg annerledes ved endringer som vil være i motstrid med gjeldende nasjonale bestemmelser. Ved endringen av grenseforordningen art. 8 ble det ikke foretatt endringer i utlendingsforskriften.

Politidirektoratet har, senest ved vårt brev av 13.12.2019, påpekt at utlendingsforskriften § 4-12 og grenseforordningen art. 8 gir anvisning på ulikt kontrollnivå overfor personer med rett til fri bevegelse. Dette er etter vår oppfatning uheldig og vil kunne skape tolkningstvil med risiko for ulik praktisering. Vi ber derfor departementet vurdere å endre bestemmelsen i utlendingsforskriften § 4-12, slik at denne bestemmelsen harmoniseres med endringen i grenseforordningen. Grenseforordningen er en mindre tilgjengelig rettskilde enn

utlendingsforskriften, og dette tilsier at utlendingsforskriften endres for å oppnå forutsigbarhet og likebehandling.

#### **4. Forordning 2018/1240 om etableringen av et europeisk fremreisesystem – ETIAS**

##### *4.1 Gjennomføring av forordningen i norsk rett*

Departementet foreslår at ETIAS-forordningen gjennomføres i utlendingsloven ny § 9 a, hvor det fremgår at forordningen "*gjelder som norsk lov*". I tillegg foreslår departementet en adgang for Kongen til å kunne gi "*nærmere regler i forskrift, herunder om saksbehandlingen for søknader om fremreisetillatelse*". Departementet viser til at gjennomføringen av ETIAS vil etablere en ny sakstype i utlendingsregelverket, og at det vil være hensiktsmessig med en hjemmel for å kunne regulere eventuelle saksbehandlingsregler ved nærmere behov.

Politidirektoratet er enig i at ETIAS-forordningen gjennomføres i utlendingsloven § 9 a, idet ordningen har visse likhetstrekk med søknad om visum som er regulert i samme kapittel. Vi har merket oss forslaget til forskriftshjemmel, men er usikker på om ordlyden i bestemmelsen er dekkende. Vi viser her til våre innledende merknader ovenfor om behovet for å se hen til gjennomføringen av VIS-forordningen i norsk rett, herunder hvilke bestemmelser som skal gis i lov og hvilke som skal gis i forskrifts form.

##### *4.2 Nærmere om innholdet i forordningen og behovet for øvrige regelverksendringer*

#### **Kapittel I – alminnelige bestemmelser**

Kapittelet gir regler om etableringen av fremreisesystemet som skal vurdere om visumfrie tredjelandsborgere kan utgjøre en risiko mot sikkerheten, ulovlig migrasjon eller en høy risiko for epidemi før de skal krysse yttergrensen til Schengen-territoriet. Videre angis virkeområdet og hvilke kategorier reisende systemet vil omfatte. Systemet skal bestå av informasjonssystemet (ETIAS), en sentral enhet og en nasjonal enhet i medlemsstatene.

Etter forordningens artikkel 8 skal medlemsstatene utnevne en kompetent myndighet som skal ha ansvar for den nasjonale ETIAS-enheten. Den nasjonale enheten skal blant annet i gitte tilfeller avgjøre søknaden om fremreisetillatelse. (Kapittel VI regulerer i korthet vilkårene for å innvilge/avslå/annullere og tilbakekalle en fremreisetillatelse.)

Det fremgår av høringsnotatet at vurderingen av faren for ulovlig migrasjon primært vil falle inn under utlendingsforvaltningens kompetanseområde, mens vurderingen av trusler mot indre sikkerhet vil være av politifaglig karakter. I tillegg vil enheten måtte vurdere om søkeren er en risiko for epidemi. Departementet foreslår at den nasjonale enheten plasseres "i politistrukturen", uten ytterligere konkretisering. Departementet viser i sin begrunnelse til at spørsmålet om den reisende utgjør en trussel mot Schengenområdet indre sikkerhet ventelig vil være den mest krevende vurderingen enheten skal foreta, og at den nasjonale enheten vil måtte ha tilgang til politiets systemer, noe som vanskeliggjør en plassering utenfor politistrukturen.

Forordningen gir videre bestemmelser om hvem som skal ha tilgang til systemet (nasjonale myndigheter og transportører), og hvilke begrensinger som gjelder for de ulike aktørenes tilgang.

Kapitlet krever ifølge departementet ikke særskilt gjennomføring i norsk rett.

*Kripas* bemerker at det er uklart hvilke enheter departementet mener omfattes av "politistrukturen". Med mindre det er ønskelig å utelukke at Politiets sikkerhetstjeneste (PST) kan ha vedtaksmyndighet, mener de det bør vurderes å etablere flere spor for klagebehandling ved avslag på fremreisetillatelse. Det vises her til bestemmelsen om klageinstans i politiregisterforskriften § 18-4. I henhold til bestemmelsen skal avgjørelser truffet av PST påklages til Justisdepartementet.

*Øst politidistrikt og PU* er enige med departementet i at den nasjonale enheten bør plasseres i politiet. *Øst politidistrikt* mener dette vil være en forutsetning for å kunne vurdere risiko for irregulær migrasjon eller "indre sikkerhet". Politidistriktet viser til at både faren for ulovlig migrasjon og trusler mot indre sikkerhet er vurderinger av politifaglig art, tett knyttet til politiets ansvar for grensekontroll og forhåndskontroll av passasjeropplysninger.

Når det gjelder risikovurderingen av visumfrie tredjelandsborgere som søker fremreisetillatelse, mener *Øst politidistrikt* at det er viktig å skape et fagmiljø som evner å se helheten og sammenhenger med nærliggende oppgaver, jf. nasjonal strategi for helhetlig grenseforvaltning. Med ca. 80 % av alle grensepasseringer over yttergrense luft, samt med ansvaret for Nasjonalt kompetansesenter grensekontroll og for nasjonal forhåndskontrollenhet (API), mener *Øst politidistrikt* at kan være en hensiktsmessig å plassere av den nasjonale ETIAS-enheten i politidistriktet. Dette vil legge til rette for fleksible og effektiv bruk av ressurser og kompetanse, og ivareta spesialiseringsgevinster knyttet til fagområdet.

*Øst politidistrikt* påpeker at ETIAS-forordningen legger opp til at den sentrale enheten (Frontex) har ansvaret for automatisert utvelgelse basert på risikoindikatorer, mens ETIAS-screeningråd - som består av representanter fra hver nasjonale enhet, Europol og den sentrale enhet - er det rådgivende organet som skal føre tilsyn med bruken av spesifikke risikoindikatorer. Politidistriktet fremholder at dersom EU skal ha et velfungerende screeningråd og velfungerende risikoindikatorer og profiler, så betinger dette et godt europeisk samarbeid knyttet til deling av informasjon for å kunne utvikle indikatorer og profiler og deling av allerede etablerte profiler mellom medlemsland. Distriktet påpeker at selv om det er i den sentrale enheten den automatiserte prosessen skal foregå, så er det avgjørende at den nasjonale enheten jobber etter samme risikobaserte metodikk, dels som et verktøy for å vurdere saker, dels for å kunne bidra med opplysninger som gjør at risikoindikatorer endres, eller nye kommer til.

#### Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet er enig med departementet i at vurderingen av hvorvidt den reisende utgjør en trussel mot Schengen-området sikkerhet vil være krevende saker, og at dette er et hensyn som kan tale for at ETIAS-enheten legges til politiet. Som påpekt innledningsvis mener vi imidlertid at det på nåværende tidspunkt ikke er naturlig å konkludere med hensyn til organisatorisk plassering. Vi viser til at det er et pågående arbeid i politiet hvor man ser på alternative plasseringer av den aktuelle enheten.

Politidirektoratet er enig med *Kripas* i at det bør vurderes om også PST skal kunne ha vedtakskompetanse. Vi viser til at saker som berører grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn skal behandles etter de særskilte reglene i utlendingsloven kapittel 14. Dette vil også få betydning for utformingen av forslaget til utlendingsloven ny § 9b fjerdeledd om klageinstans, som er omhandlet i kapittel punkt VI.

## Kapittel IV- søknadsbehandling av den nasjonale enheten

Kapittelet fastsetter vilkårene for å avgjøre hvilken medlemsstat som er ansvarlig for å behandle en søknad som overføres fra sentralenheten. Videre omhandles saksbehandlingen i den nasjonale enheten. Dersom søkerens reisedokument er registrert som tapt, stjålet eller ugyldiggjort i SIS, eller søkeren er registrert med innreiseforbud til Schengen-området, skal søknaden avslås. Ved øvrige treff skal den nasjonale enheten vurdere om søkeren utgjøre en sikkerhetsrisiko, en risiko for ulovlig migrasjon eller en høy risiko for epidemi, og på bakgrunn av dette avgjøre om søknaden skal innvilges eller avslås.

Ifølge kapittel IV skal en søknad være avgjort 96 timer etter at søkeren har innlevert komplett søknad. Tidsfristene utvides når en nasjonal enhet ber søkeren om supplerende informasjon, eller når søkeren inviteres til intervju. Vi har for øvrig merket oss at "*risiko for sikkerheten*" i artikkel 3 nr. 6) er definert som risikoen for en trussel mot en hvilken som helst medlemsstats offentlige orden, indre sikkerhet eller internasjonale forbindelser, mens "*risiko for ulovlig innvandring*" er definert som risikoen for at en tredjelandsborger ikke oppfyller vilkårene for innreise- og opphold fastsatt i artikkel 6 i forordning (EU) 2016/399. Endelig er "*høy risiko for epidemi*" definert som en sykdom, som ifølge WHO eller ECDC er potensielt epidemisk, samt andre infeksjonssykdommer eller smittsomme parasitære sykdommer dersom de er omfattet av beskyttelsesbestemmelser som kommer til anvendelse på medlemsstatenes statsborgere.

### Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet savner, i likhet med *Kripos*, en nærmere redegjørelse for hvordan behovet for rask informasjonsinnhenting, saksavgjørelse og nødvendig samhandling mellom helse, utlendingsforvaltning og politiet skal ivaretas. Vi antar at den foreslåtte forskriftshjemmelen åpner for at det vil kunne gis nærmere bestemmelser om dette i forskrifts form. Etter vårt syn vil det også være behov for å etablere særskilte samhandlingsrutiner knyttet til ETIAS.

Vi mener videre at det, ut fra de vurderingene som ligger til grunn for tillatelsen, er behov for å presisere hvilket personregelverk behandlingen skal reguleres av. I dag reguleres politiets behandling av opplysninger i UDB i egenskap av førstelinje utlending av personopplysningsloven, mens behandling av opplysninger i politiets registre for utlendingskontroll og grensekontroll reguleres av politiregisterloven.

Det følger av artikkel 57 nr. 2 at den nasjonale ETIAS-enheten er behandlingsansvarlig, jf. artikkel 4 nr. 7, og har det sentrale ansvaret for medlemsstatens behandling av opplysninger i det sentrale ETIAS-systemet (mens EU-Lisa er databehandler). Siden fremreisetillatelsen foreslås regulert i utlendingsloven, og dermed er en oppgave etter utlendingsloven, vil behandlingsansvaret i utgangspunktet følge av utlendingsforskriften § 17-7b. Dersom ETIAS-enheten skal plasseres i politiet, mener vi at det er behov for å regulere behandlingsansvaret særskilt.

## Kapittel V Profilering og overvåkningsliste

Kapittelet gir regler for automatisk profilering av søknadsdata mot spesifikke risikoindikatorer, som skal indikere hvorvidt søkeren kan utgjøre en sikkerhetsrisiko, en risiko for ulovlig migrasjon eller en høy risiko for epidemi. Videre etablerer kapittelet en overvåkningsliste bestående av personer som er mistenkt for å ha deltatt, eller det er skjellig grunn til å tro at vil delta i, en terrorhandling eller annen alvorlig kriminalitet. Listen utgjør en del av sentralsystemet og informasjonen i listen legges inn av Europol og medlemsstatene. Det uttales i høringsnotatet at kapittelet ikke krever særskilt regulering i norsk rett.

*Kripos* bemerker at høringsnotatet ikke redegjør for hvilke norske myndigheter som skal kunne registrere personer på ETIAS-overvåkingslisten, men antar dette vil være politiet. Det følger av forordningen artikkel 35 at de enkelte medlemsstatene som skal registrere opplysninger i overvåkingslisten plikter å vurdere og kontrollere opplysningene før de registreres. Videre skal det føres kontroll av registrerte opplysninger minst én gang i året. *Kripos* bemerker at det heller ikke er redegjort for hvordan disse prosessene skal ivaretas, herunder hvem som vil være ansvarlig for at de gjennomføres.

#### Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet er enig med *Kripos* i at det er behov for å avklare ansvar og prosess knyttet til overvåkingslisten.

#### **Kapittel VI Innvilgelse, avslag, annullering og tilbakekall av søknad om fremreisetillatelse**

Kapittelet omhandler innvilgelse og avslag på søknader, annullering og tilbakekall. I artikkel 37(1) nevnes de ulike grunnlagene for når en søknad skal avslås. I høringsnotatet påpekes det at avslagsgrunnene er vide og at de overlater vid skjønnsmargin til medlemsstatenes nasjonale enheter og deres avslagskompetanse. Grunnene omfatter blant annet om søkeren utgjør en sikkerhetsrisiko, høy risiko for epidemi eller en risiko for ulovlig migrasjon.

Etter artikkel 37 (3) gis søkere rett til å klage på avslagsvedtaket. Klagen skal behandles av den medlemsstat som har truffet avslaget, og følge saksbehandlingsreglene i nasjonal rett. Departementet viser til at ETIAS i norsk rett foreslås gjennomført i utlendingsloven. Det følger av utlendingsloven § 80 at forvaltningsloven gjelder når ikke annet følger av loven selv. Således vil forvaltningsloven utfylle saksbehandlingsreglene som følger av forordningen og som inntas i utlendingsloven gjennom inkorporasjon. Når det gjelder begrunnelsesplikten for avslagene, følger denne av artikkel 38 (2). Etter bestemmelsens bokstav c skal avslagene grunngis ved å peke på de ulike avslagsgrunnene som er listet opp i artikkel 37(1) og (2) og gjøre søkeren i stand til å klage på avslaget. Begrunnelsesplikten etter forordningen er således begrenset til å vise til avslagsgrunn, f. eks at søkeren utgjør en risiko for sikkerheten.

Departementet ser grunn til å regulere den begrensede begrunnelsesplikten for avslagene særskilt i utlendingsloven for å gjøre unntak fra de generelle krav til begrunnelser av enkeltvedtak som følger av forvaltningsloven kapittel V, jf. utlendingsloven § 80. Departementet foreslår således i utkast til ny § 9b tredje ledd en bestemmelse om at avslag på fremreisetillatelse kun skal begrunnes ved å vise til en eller flere av avslagsgrunnene i bestemmelsens første eller annet ledd.

Som en følge av forslaget om at vedtakskompetansen skal plasseres "*i politistrukturen*", foreslår departementet i ny utlendingslov § 9b fjerde ledd at Politidirektoratet er klageinstans for vedtak om avslag på fremreisetillatelse.

Ettersom ny § 9 b er utformet som en skal-bestemmelse, mener *Øst politidistrikt* at det i tilfeller der en eller flere av avslagsgrunnene er oppfylt, kan være at det ikke er en tilstrekkelig klar lovhjemmel til likevel å innvilge en fremreisetillatelse ut fra nasjonale interesser, internasjonale forpliktelser eller humanitære vurderinger, jf. forordningen art. 44. Det bør vurderes om det i bestemmelsen skal foretas en henvisning til forordningens art 44.

*PU* uttaler at det med fordel kunne vært redegjort nærmere for hvordan de ulike avslagsgrunnene skal forstås, herunder kravet til sannsynlighet. *PU* antar at ytterligere presiseringer vil komme i forbindelse med det videre lov- og forskriftsarbeidet.

*PU* uttaler at siden Politidirektoratet er foreslått som klageinstans, bør det inntas en presisering i utkastet til utlendingsloven ny § 9 b om at lovens § 76 første ledd ikke gjelder for disse sakene. Det følger av utlendingsloven § 76 første ledd at vedtak etter loven truffet av politiet kan påklages til Utlendingsdirektoratet. *PU* mener videre det bør vurderes å presisere at utlendingsforskriften § 20-3 ikke gjelder, idet det ikke er naturlig at UDI kan gi retningslinjer til politiet på dette området.

#### Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet er enig med *Øst politidistrikt* i at det bør inntas en henvisning til forordningens artikkel 44 i ny § 9b, slik at det er en tilstrekkelig klar hjemmel for å innvilge fremreisetillatelse ut fra nasjonale interesser.

Vi slutter oss til uttalelsen fra *PU* vedrørende behovet for en nærmere beskrivelse av avslagsgrunnene, jf. utkastets § 9b, og ber om at departementet vurderer å tydeliggjøre hvilke opplysninger som skal legges til grunn for vurderingene, jf. også definisjonene i artikkel 3 nr. 6)-8).

Vi støtter departementets forslag om en forenklet begrunnelse i utlendingsloven ny § 9 b tredje ledd.

Vi finner ikke å kunne gi vår tilslutning til forslaget om at Politidirektoratet skal være klageinstans for avslag på søknader om fremreisetillatelse. Vi viser her til våre tidligere merknader innledningsvis og til kapittel 1 om forslaget om plassering av ETIAS-enheten i politistrukturen. Et alternativ kunne her for øvrig være at både vedtaksmyndighet og klageorgan ble regulert i forskrifts form, jf. forslaget til forskriftshjemmel i § 9 a.

Subsidiært, dersom det likevel skal lovfestes at Politidirektoratet skal være klageinstans, vil dette innebære en ny oppgave for direktoratet, og at direktoratet pålegges en oppgave etter utlendingsloven. Vi er enig med *PU* i at det i så fall vil være behov for å gjøre unntak fra bestemmelsen om klageinstans i utlendingslovens § 76 første ledd, samt å presisere at utlendingsforskriften § 20-3 ikke kommer til anvendelse. Etter vår vurdering vil politidistrikter og særorgan i så fall være underlagt Politidirektoratets faglige instruksjonsmyndighet.

#### **Kapittel X Vilkår og prosedyrer for tilgang til ETIAS for rettshåndhevende formål**

Medlemsstatene skal opprette og formidle en liste over nasjonale rettshåndhevende myndigheter som skal gis tilgang til systemet for å forhindre, oppdage og etterforske terrorhandlinger og annen alvorlig kriminalitet. Videre skal medlemsstatene oppnevne ett eller flere sentrale tilknytningspunkt som skal motta forespørsler om søk i systemet, kontrollere at vilkårene for tilgang er oppfylt og gjennomføre søket. Rettshåndhevende myndigheter kan kun få opplysninger fra ETIAS der dette er nødvendig for å forhindre, oppdage eller etterforske terrorhandlinger og annen alvorlig kriminalitet, der tilgang fremstår som forholdsmessig i den aktuelle saken. Det må også være rimelig grunn til å anta at et søk i ETIAS vil bidra til sakens opplysning. Departementet foreslår at tilknytningspunktet i Norge legges til Kripos.

#### Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet viser her, som *Kripas*, til våre merknader under tilsvarende punkt for EES ovenfor i kapittel IV.

### **Kapittel XII Personvern**

Kapittelet gir bestemmelser om personvern og om anvendelsen av personvernforordningen (EU) 2016/679 og personverndirektivet (EU) 2016/680. Personvernforordningen er gjennomført i norsk rett gjennom personopplysningsloven mens personverndirektivet er gjennomført gjennom politiregisterloven.

Artikkel 62 pålegger medlemsstatene å fastsette sanksjonsbestemmelser for brudd på forordningen. Artikkel 63 regulerer erstatningsansvaret for handlinger som ikke er i overensstemmelse med forordningen. Enhver person eller medlemsstat som har lidt materiell eller immateriell skade som følge av en ulovlig behandling, eller enhver annen handling i strid med forordningen, har rett til erstatning fra ansvarlig medlemsland.

Kapittelet gir også regler for utveksling av data med land utenfor EU/EØS. Videre gis regler om søkerens rett til innsyn i egne data, retting og sletting.

Kapittelet krever ifølge departementet ikke særskilt regulering i norsk rett.

*PU* bemerker at det kan by på utfordringer at det er ulike regelsett som gjelder for behandling i det samme systemet/nasjonale grensesnittet. Selv om dette nok er håndterbart, vil det være viktig at den nasjonale enheten og andre som har tilgang til systemet til enhver tid er bevisst på hvilket formål opplysningene behandles for. *PU* har merket seg at den nasjonale enheten skal være behandlingsansvarlig for medlemslandets behandling av personopplysninger, jf. artikkel 57. Behandlingsansvaret bør reguleres i politiregisterloven og/eller utlendingsloven når den nasjonale enheten er utpekt.

#### Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet bemerker at siden den rettslige forankringen for ETIAS blir i utlendingsloven, vil utgangspunktet være at personopplysningslovens regler kommer til anvendelse, jf. utlendingsloven § 80. Det følger av utlendingsforskriften § 17-7b at Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda, politiet og utenriksstjenesten hver for seg er behandlingsansvarlig for egne formål.

Politidirektoratet deler PUs oppfatning om at det er utfordrende å forholde seg til de to regelsettene på grense- og utlendingsfeltet. Vi viser til at det ikke bare er formålet med behandlingen som styrer valget av regelsett, men også om opplysningene inngår eller skal inngå i et register med politimessig formål, eller i et register med dels politimessig og dels forvaltningsmessig formål, og som i henhold til politiregisterloven § 14 er regulert ved forskrift. Politidirektoratet ser videre behovet for en avklaring av hvilket personvernregelverk som gjelder for saksbehandling som ikke inngår i registre på grense- og utlendingsfeltet.

### **Kapittel XV omhandler nødvendig endringer i andre rettsakter for utviklingen og implementeringen av ETIAS**

I forordningen artikkel 80 gjøres det konsekvensendringer i grenseforordningen artikkel 6 (1) bokstav b slik at gyldig fremreisetillatelse blir et innreisevilkår for korttidsopphold. Denne



endringen innebærer at manglende fremreisetillatelse også vil være grunn til å nekte innreise og bortvise vedkommende utlending. Departementet foreslår en tilføyelse i utlendingsloven § 17 bokstav b om bortvisning slik at manglende fremreisetillatelse blir en bortvisningsgrunn.

*Finnmark politidistrikt* mener at den foreslåtte dobbeltreguleringen i utlendingsloven § 17 første ledd bokstav b er nødvendig. Tilføyelsen vil etter politidistriktets oppfatning gjøre bestemmelsen mer tilgjengelig og føre til bedre etterlevelse og helhetlig praktisering av regelverket.

#### Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet er enig i at det er behov for å innta den nye bortvisningsgrunnen i utlendingsloven § 17, og støtter departementets forslag.

### **5. Økonomiske og administrative konsekvenser**

Det fremgår av høringsnotatet at den sentrale og mest omfattende delen av inn- og utreiseprogrammet EES utvikles av eu-LISA og finansieres gjennom EUs indre sikkerhetsfond (ISF). Det vil også påløpe kostnader som må dekkes av medlemsstatene. Dette er blant annet tilpasninger og drift av nasjonale systemer, anskaffelse av utstyr i grensekontrollen og bemanning. Departementet viser til at de økonomiske og administrative konsekvenser ved implementering av de nye systemene vil bli vurdert i forbindelse med den ordinære budsjettprosessen.

Implementering av EES og ETIAS innebærer kostnader knyttet til IKT-utvikling og etablering av teknisk infrastruktur, anskaffelse av nytt utstyr, behov for økt bemanning, kompetanse- og opplæringstiltak, samt prosjektkostnader. I tillegg er det et identifisert behov for utbedringer av den fysiske infrastrukturen ved grenseovergangsstedene og det vil påløpe kostnader knyttet til nødvendige EBA-tiltak (Eiendom, bygg og anlegg). Kostnadene har et større omfang enn det som dekkes gjennom EU-midler. Politidirektoratet viser til håndteringen av dette i den ordinære budsjettprosessen.

Vi vil imidlertid presisere at det er ytterligere økonomiske og administrative konsekvenser som følger av lov- og forskriftsendringene som nå foreslås som ikke lå til grunn for tidligere vurdering. Det antas at den største delen av kostnadene er varige driftskostnader, da behovet er knyttet i stor grad til bemanning og drift av IKT-løsninger. Det vil også være investeringskostnader knyttet til blant annet IKT-utvikling, samt opplæring og innføring.

Kripos er foreslått tildelt flere nye oppgaver. Etablering av sentralt tilknytningspunkt (CAP) for EES og ETIAS vil innebære nye oppgaver som i dag ikke er en del av Kripos sitt oppgaveomfang. CAP skal motta forespørsler om søk i systemene, vurdere vilkår, gjennomføre søk, og utlevere informasjon. Politidirektoratet har, som nevnt innledningsvis, en pågående utredning knyttet til etablering av CAP, inkludert etablering av arbeidsprosesser, behov for systemstøtte, bemanning, opplærings- og innføringstiltak, og andre organisatoriske tiltak. Det presiseres at bemanning av CAP ikke er dekket av tidligere bevilgning knyttet til implementering av EES og ETIAS og at direktoratet tidligere har varslet at man må komme tilbake til dette når tiltakene er videre utredet og planlagt.

Dersom Kripos bemyndiges til å gi adgang til systemet til kompetente myndigheter etter artikkel 9, er også dette en ny oppgave som kan gi ytterligere kostnader. Omfanget av denne oppgaven, og eventuelt ressursbehov som følger av oppgaven er per nå ikke utredet.

Tildeling av behandlingsansvar for EES og ETIAS innebærer blant annet opplæringsaktiviteter, kontrollvirksomhet, behandling av begjæringer om innsyn, retting og sletting av opplysninger, rapportering, oppfølging av avvik, forvaltning, samt juridisk kvalitetssikring. Disse oppgavene vil kreve ressurser der behandlingsansvaret plasseres, dvs. i Kripos og i nasjonal ETIAS-enhet.

Forslaget om at Politidirektoratet skal være klageinstans for ETIAS-saker, jf. utkastet til ny § 9b fjerde ledd i utlendingsloven, vil som tidligere påpekt være en ny oppgave for direktoratet. Det er behov for å utrede konsekvensene av dette nærmere, herunder saksvolum og ressursbruk knyttet til klagesaksbehandling, behov for IKT-støtte, opplærings- og innføringstiltak, organisasjonsendringer mm. Per i dag er det usikkert, men det kan også være et behov for å knytte til seg kompetanse innenfor migrasjon og helse, dvs. at andre samarbeidende etater også vil kunne ha behov for å styrke bemanning eller kompetanse.

Politidirektoratet tar sikte på komme tilbake med konkrete kostnadsanslag knyttet til det ovenstående i løpet av første kvartal 2021. Det forutsettes at merkostnader som følger av lov- og forskriftsendringer knyttet til EES/ETIAS tilleggsfinansieres, slik at det ikke blir nødvendig å nedprioritere andre politioppgaver for å håndtere kostnadene.

Med hilsen

**Håkon Skulstad**  
Ass direktør

**Olav Kjetil Moe**  
Fung seksjonssjef

*Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.*

Vedlegg:

- 1 Høringsinnspill – Gjennomføring av EUs forordninger om EES/ETIAS – Kripos
- 2 Høringsinnspill – Gjennomføring av EUs forordninger om EES/ETIAS – Politiets utlendingsenhet
- 3 Høringsinnspill – Gjennomføring av EUs forordninger om EES/ETIAS – Øst politidistrikt
- 4 Høringsinnspill – Gjennomføring av EUs forordninger om EES/ETIAS – Finnmark politidistrikt



**Politidirektoratet**  
Postboks 2090 Vika  
0125 Oslo

**Kripos**

Deres referanse:  
20/87500-5

Vår referanse:  
20/87500 - 23

Dato:  
31.08.2020

## **Høring om gjennomføring av EUs inn- og utreisepolis (Entry/Exit System) og fremreisepolis (ETIAS)**

Vi viser til høringsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet av 3. juli 2020 om gjennomføring i norsk rett av EU-forordningene om etablering av et inn- og utreisepolis (EES) og et fremreisepolis (ETIAS). Vi viser videre til brev fra Politidirektoratet av 29. juli 2020 hvor det bes om at eventuelle merknader fra Kripos sendes til direktoratet innen 31. august 2020.

### **Innledende merknader**

Departementet foreslår at de aktuelle forordningene gjennomføres i norsk rett ved inkorporasjon. Dette innebærer at forordningene gjøres gjeldende som norsk lov uten omskrivninger.

Som departementet selv påpeker, er forordningenes struktur, språkform og tekniske detaljnivå avvikende fra norsk lovgivningsteknikk, noe som gjør regelverket vanskelig tilgjengelig. I tillegg berører begge forordningene forholdet mellom forvaltningssak og straffesak, noe som gjør anvendelsen av regelverket ytterligere komplisert. Både hensynet til de som berøres av regelverket og de som skal anvende regelverket tilsier at det er viktig med klare og tilgjengelige regler. Vi er i tvil om departementets foreslåtte regelverksendringer i tilstrekkelig grad ivaretar disse hensynene. Etter vår oppfatning burde det gis nærmere regler om EES og ETIAS i egne kapitler i politiregisterforskriften og/eller utlendingsregelverket, slik lovgiver har valgt med EU-forordning nr. 767/2008 om VIS og utveksling av opplysninger mellom medlemsstater om visum (VIS-forordningen) og rådsbeslutning nr. 633/2008.

Våre merknader følger inndelingen og overskriftene i utkastet til høringsnotat.

### **Til kapittel 2. Europaparlaments- og Rådsforordning nr. 2017/2226 om etablering av et inn- og utreisepolis (EES)**

Punkt 2.2 Nærmere om innholdet i forordningen og behovet for øvrige regelverksendringer

*Kapittel I – alminnelige bestemmelser*

**Kripos**

Kapittelet gir blant annet bestemmelser om hvilke nasjonale myndigheter som skal ha tilgang til EES, samt omfang av tilgang. Forordningen sier at det skal gis tilgang til EES for grensekontrollmyndigheter og immigrasjonsmyndigheter for formål beskrevet i artikkel 22-35.

Vi legger grenseloven § 4 til grunn for forståelsen av begrepet "grensekontrollmyndighet".

#### *Kapittel IV – prosedyrer og tilgang til inn- og utreiseprosedyrene for rettshåndhevende myndigheter*

I kapittelet gis det regler for nasjonalt utpekte myndigheters tilgang til EES via et utpekt sentralt tilknytningspunkt, som skal kontrollere at vilkårene for tilgang er oppfylt.

I høringsnotatet omtales de utpekte myndighetene som "rettshåndhevende myndigheter" uten at det sies nærmere hvilke dette omfatter. Av politiloven § 26 fremgår det forutsetningsvis at politiet er en rettshåndhevende myndighet, mens begrepet er definert som domstol, statsadvokat og politimester i § 2 i forskrift om internasjonalt samarbeid i straffesaker. Etter vårt syn er det nærliggende å se hen til EUs regelverk om visuminformasjonsystemet (VIS), som er gjennomført i norsk lov, og som ser ut til å ha tilsvarende system som EES-forordningen kapittel 4. I utlendingsloven § 102 e) er de utpekte myndighetene som på bestemte vilkår kan få tilgang til VIS, omtalt som "politimyndigheter". Vi anbefaler departementet å presisere hvilke myndigheter som i denne forbindelse er å anse som "rettshåndhevende myndigheter".

Forordningen stiller krav om at tilknytningspunktet skal være uavhengig i forhold til de utpekte myndigheter. Departementet foreslår i høringsnotatet at det opprettes en uavhengig enhet i Kripos. Det presiseres i høringsnotatet at enheten kun vil være uavhengig av øverste ledelse i Kripos når det gjelder avgjørelser som tas i medhold av forordningen kapittel IV. Kripos stiller seg positive til at det utpekes en uavhengig enhet i Kripos.

#### *Kapittel VI – utvikling, drift og ansvarsfordeling*

Det er i høringsnotatet foreslått å utpeke Kripos som behandlingsansvarlig for den norske behandlingen av opplysninger til politiets bruk av opplysninger i EES. Videre er Utlendingsdirektoratet (UDI), Utlendingsnemnda (UNE) og utenriksstjenesten foreslått som behandlingsansvarlig for behandling av personopplysninger til egne formål. Kripos støtter en slik deling av behandlingsansvaret, og mener denne løsningen vil plassere ansvaret der hvor det er best mulighet for å utøve instruksjonsmyndighet og en reell kontroll med behandling av opplysninger fra EES.

### **Til kapittel 4. Europaparlaments- og Rådsforordning nr. 2018/1240 om etableringen av et europeisk fremreiseprosedyresystem (ETIAS)**

#### 4.2. Nærmere om innholdet i forordningen og behovet for øvrige regelverksendringer

#### *Kapittel I – alminnelige bestemmelser og kapittel VI - innvilgelse, avslag, annullering og tilbakekall av en søknad om fremreisetillatelse*

Kapittelet I gir regler for etableringen av fremreiseprosedyresystemet som skal vurdere om visumfrie tredjelandborgere kan utgjøre en risiko mot sikkerheten, ulovlig migrasjon eller høy risiko for epidemi før de skal krysse yttergrensen til Schengenområdet. Norge skal blant annet opprette en nasjonal enhet som i gitte tilfeller skal avgjøre søknaden om fremreisetillatelse. Kapittel VI regulerer i korthet vilkårene for å innvilge/avslå/annullere og tilbakekalle en fremreisetillatelse.

Departementet foreslår ny utlendingslov § 9b der Politidirektoratet (POD) i siste ledd tillegges funksjon som klageinstans for vedtak om avslag på søknad om fremreisetillatelse. Videre foreslås det at den nasjonale enheten som har vedtaksmyndighet "plasseres i politistrukturen" uten ytterligere konkretisering. Det er uklart hvilke enheter departementet mener omfattes av "politistrukturen". Med mindre det er ønskelig å utelukke at Politiets sikkerhetstjeneste (PST) kan ha vedtaksmyndigheten, bør det vurderes å etablere flere spor for klagebehandling ved avslag på fremreisetillatelse. Det vises her til politiregisterforskriften § 18-4 hvor klageinstanser avgjøres av hvem som har truffet den påklagde avgjørelsen. I henhold til denne bestemmelsen skal blant annet avgjørelser truffet av PST påklages til Justisdepartementet.

Det fremgår av høringsnotatet at den utnevnte nasjonale enhet skal avgjøre hvorvidt en søker utgjør en trussel mot Schengen-området indre sikkerhet, en fare for ulovlig migrasjon eller en risiko for epidemi. Det fremgår videre at vurdering av fare for ulovlig migrasjon vil falle inn under utlendingsforvaltningens kompetanseområde, mens vurdering av trussel mot indre sikkerhet primært vil være av politifaglig karakter. I tillegg må det vurderes om søkeren er en risiko for epidemi. Det angis at dette skal vurderes av den nasjonale enhet. Vi savner en nærmere redegjørelse for hvordan behovet for rask informasjonsinnhenting, saksavgjørelse og nødvendig samhandling mellom helse, utlendingsforvaltning og politiet skal ivaretas.

#### *Kapittel V – profilering og overvåkningsliste*

Kapittelet gir regler for automatisk profilering av søknadsdata mot spesifikke risiko-indikatorer, samt etablering av en overvåkningsliste over personer som er mistenkt for å ha deltatt eller det er skjellig grunn til å tro at vil delta i en terrorhandling eller annen alvorlig kriminalitet.

Det er i høringsnotatet ikke redegjort for hvilke norske myndigheter som skal kunne registrere personer på ETIAS-overvåkningslisten, men vi antar det vil være politiet. Det følger av forordningen artikkel 35 at de enkelte medlemsstatene som skal registrere opplysninger i overvåkningslisten plikter å vurdere og kontrollere opplysningene før de registreres. Videre skal det føres kontroll av registrerte opplysninger minst én gang i året. Det er i høringsnotatet ikke redegjort for hvordan disse prosessene skal ivaretas, herunder hvem som vil være ansvarlig for at de gjennomføres.

#### *Kapittel X – vilkår og prosedyrer for tilgang til ETIAS for rettshåndhevende formål*

Kapittelet gir regler for rettshåndhevende myndigheters tilgang til ETIAS, herunder opprettelse av et uavhengig tilknytningspunkt. Vi viser til våre merknader under tilsvarende punkt for EES.

### **5. Økonomiske og administrative konsekvenser**

Departementet foreslår i høringsnotatet at det etableres en uavhengig enhet i Kripos som skal motta og videreformidle spørsmål fra rettshåndhevende myndigheter om søk i systemene, og kontrollere at vilkår for tilgang er oppfylt. Dette foreslås både for EES og ETIAS. Kripos foreslås videre som behandlingsansvarlig for den norske behandlingen av opplysninger til politiets bruk av opplysninger i EES. Det er i høringsnotatet ikke synliggjort hvilke økonomiske og administrative konsekvenser som følger av at Kripos skal bygge opp og bemanne et slikt uavhengig tilknytningspunkt, ei heller knyttet til ivaretagelse av politiets behandling av opplysninger i EES. Kripos løfter behovet for å få tilført ressurser for å kunne ivareta aktuelle oppgaver.

Med hilsen

Kristin Ottesen Kvigne  
Sjef Kripos

*Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.*

2

**POLITIET****Politidirektoratet**Postboks 2090 Vika  
0125 Oslo**Politiets utlendingsenhet**

Deres referanse:

Vår referanse:

Dato:

20/87500 - 24

28.08.2020

**Høring om gjennomføring av EUs inn- og utreiseforsystem (Entry/Exit System) og fremreiseforsystem (ETIAS)**

PU viser til PODs brev av 29.07.20 hvor det bes om innspill til en høring fra Justis- og beredskapsdepartementet. Høringsforslaget fra departementet gjelder endringer i grenseloven, utlendingsloven, utlendingsforskriften og politiregisterforskriften som følge av gjennomføringen av EUs forordninger om etableringen av et inn- og utreiseforsystem (EES) og fremreiseforsystem (ETIAS).

Det er positivt at forordningene inntas og gjennomføres i norsk rett. Forordningene vil gi utlendings- og grensemyndigheter nye verktøy i arbeidet med å kontrollere og fastslå identiteten til utlendinger som kommer til landet på korttidsopphold.

Departementet foreslår at forordningene gjøres til norsk rett ved inkorporasjon. EES foreslås inntatt i grenseloven og ETIAS tas inn i utlendingsloven. Det sentrale tema for denne høringen er om forordningene nødvendiggjør andre lovendringer i norsk rett. I høringsbrevet gir ikke departementet en fullstendig redegjørelse for det materielle innholdet i forordningene, men gjennomgår sentrale deler av dem og de nye systemene. Selv om vi har forståelse for fremgangsmåten til departementet, så skaper dette utfordringer for høringsinstansene, særlig fordi forordningene er omfattende og til dels har et vanskelig tilgjengelig innhold. Det er dermed en risiko for at vi ikke har sett detaljer ved forordningen som kan ha betydning for norsk regelverk og praksis.

Vi har merket oss departementet har avgrenset mot de tekniske sidene av de to systemene. Det virker naturlig å avgrense mot dette i denne høringen. De nasjonale grensesnitt som skal utformes for de to systemene er likevel av stor interesse for politiet, og vi legger til grunn at POD og underliggende organer blir involvert i det videre arbeidet med utformingen, tilpassingen og plasseringene av de nasjonale systemene/grensesnittene.

Nedenfor følger PUs kommentarer til høringsnotatet. Vi følger de overskrifter som er benyttet i notatet til departementet.

**Politiets utlendingsenhet**

## **2. Forordning 2017/2226 om etableringen av europeisk inn- og utreisystem**

### 2.1 Gjennomføringen av forordningen i norsk rett

Departementet foreslår at EES-forordningen implementeres ved inkorporasjon. Dette gjøres ved at inntas et nytt første ledd i grenseloven § 8 hvor det fremgår at forordningen gjelder som norsk lov. Departementet sier at det ikke er aktuelt å gjennomføre forordningen ved transformasjon (omskrivning).

Vi er enig at EES-forordningen hører naturlig hjemme i grenseloven. Videre er vi enig med departementet i at forordningen må gjennomføres ved inkorporasjon, dvs. at den gjøres til norsk rett i sin helhet. En omskrivning av forordningen vil medføre en svært omfattende norsk lovtekst. Etter det vi kan se er inkorporasjon den gjennomføringsmodellen som er benyttet på andre sammenlignbare forordninger de senere årene, bl.a. Dublin III-forordningen og Eurodac-forordningen, jf. utlendingsloven § 32 fjerde ledd og § 101.

Når forordningen gjennomføres ved inkorporasjon, er det svært viktig at brukerne på annen måte enn gjennom norsk lovtekst gis god informasjon om regelverket. Det er derfor positivt at det er gitt egne bestemmelser om informasjon til allmennheten i begge forordningene, jf. kapittel XIII i ETIAS-forordningen og artikkel 51 i EES-forordningen.

For øvrig er vi enig med departementet at det noen steder er nødvendig med en dobbelregulering, dvs. at deler av forordningens innhold tas inn i norsk lov eller forskrift, og at dette særlig gjelder for registrering av EES-opplysninger i politiets registre.

### 2.2 Nærmere om innholdet i forordningen og behovet for øvrige regelendringer

#### Kapittel I – alminnelige bestemmelser

Dette er sentrale bestemmelser som bl.a. hjemler inn- og utreisystemet, systemets materielle innhold og hvilke nasjonale myndigheter som skal ha tilgang. Vi er enig med departementet at bestemmelsene i kapitlet ikke krever særskilte endringer i norsk rett, utover at disse i sin helhet gjøres til norsk lov.

#### Kapittel II – registrering og bruk av data for grensekontrollmyndigheter

Vi har ingen kommentarer til dette kapitlet.

#### Kapittel III – bruk av inn- og utreisystemet av andre myndigheter enn grensekontrollmyndighetene

Etter artikkel 26 og 27 kan utlendingsmyndighetene gjennomføre søk i EES når formålet er å kontrollere lovligheten av oppholdet og verifisere en utlendings identitet. For PU, og når politiet ellers opptre som utlendingsmyndighet, er dette viktige bestemmelser. I den forbindelse er det svært positivt at utlendingsmyndigheter defineres ganske vidt i forordningens artikkel 3 nr. 4. Etter det vi kan se inkluderer dette både arbeidet med utlendingskontroller og returer av utlendinger, i tillegg til den ordinære saksbehandlingen av utlendingssaker.

Artikkel 28 åpner for at opplysninger fra EES på nærmere bestemte vilkår kan lagres i nasjonale registre. I EES vil det bl.a. være lagret biometriske data. Idet GTK og UTSYS ikke



hjelmer lagring av biometrisk data, foreslår departementet endringer av de aktuelle bestemmelser i politiregisterforskriften §§ 55-4 (GTK) og 56-4 (UTSYS). Vi har merket oss at §§ 55-4 og 56-4 er noe ulikt utformet. Førstnevnte bestemmelse ramser konkret og uttømmende opp hvilke opplysninger som kan behandles i GTK. UTSYS-bestemmelsen er utformet på en annen måte ved at den ikke presiserer hvilke opplysninger som kan registreres, bare at dette kan skje for opplysninger som må være knyttet til fem ulike formål. Fotografi og fingeravtrykk må kunne sies å være omfattet av dagens bestemmelse i § 56-4, jf. også departementets redegjørelse for bestemmelsen i høringsbrevet av 15.02.12 (JDs ref 201000188). Vi er likevel positive til den foreslåtte forskriftsendringen av § 56-4 idet denne tydeliggjør at det er adgang til å lagre opplysninger, herunder fotografi og fingeravtrykk, fra det sentrale registeret.

For øvrig gjør vi oppmerksom på at UTSYS i dag ikke muliggjør lagring av selve biometrien (fingeravtrykk). Den er lagret i ABIS, mens opplysninger om biometrien kan være lagret forskjellige steder. UTSYS henter data om biometri fra Utlendingsdatabasen (UDB). Etter det vi er kjent med henter GTK slike opplysninger direkte fra ABIS. UTSYS har i dag funksjonalitet for lagring av bilde, men i praksis benyttes ikke denne muligheten.

Det følger av artikkel 28 at opplysninger som gjenbrukes i nasjonale registre i tråd med artikkel 26 og 27 bare kan brukes i den saken de er innhentet for. Dette samsvarer ikke med løsningen i politiregisterloven, som åpner for at opplysninger som er innhentet for ett politimessig formål også kan brukes til andre politimessige formål. Departementet foreslår derfor nye bestemmelser i politiregisterforskriften § 55-14 (GTK) og 56-14 (UTSYS). Av bestemmelsene fremgår det at opplysninger fra EES som lagres i GTK eller UTSYS skal merkes, at de bare skal brukes i den saken de er innhentet for og at de skal slettes så snart formålet med registreringen er oppnådd.

Vi legger til grunn at kravet til at opplysningene skal slettes så snart formålet med registreringen er oppnådd kan forstås noe videre enn de formål som fremgår av forordningens artikkel 26 og 27, slik at opplysningene for eksempel kan benyttes for å gjennomføre en tvangsretur av utlendingen.

Ellers ser vi at artikkel 28 og de foreslåtte bestemmelsene i politiregisterforskriften kan by på praktiske utfordringer for politiet. Om en utlending oppgir uriktig identitet og fastholder de uriktige opplysningene etter å ha blitt verifisert med andre personalia gjennom søk i EES, kan ikke opplysningene i UTSYS med personens riktige identitet benyttes av politiet i andre saker, for eksempel straffesaker (hvor det ikke er grunnlag for bruk av forordningens kapittel IV). Tilsvarende blir det om politiet etter en utlendingskontroll følger dette opp både i utlendings- og straffesakssporet. Dersom opplysningene ikke har blitt verifisert på annen måte enn gjennom EES, vil det ikke være grunnlag for politiet å hente disse opplysningene fra UTSYS i forbindelse med at det opprettes straffesak mot personen som fortsatt fastholder sin uriktige identitet. Dette kan få uheldige konsekvenser i de tilfellene det ikke er grunnlag for å gjøre søk etter forordningens kapittel IV.

Det er noe uklart for oss hvilket personvernregelsett som vil være førende for den videre behandlingen etter artikkel 28. Skal for eksempel innsyn reguleres av artikkel 52 og personvernforordningen eller av politiregisterlovens bestemmelser? Dette må avklares av departementet i det videre arbeidet med disse lovendringene.

#### Kapittel IV – prosedyrer og tilgang til inn- og utreiseprogrammet for rettshåndhevende myndigheter

Vi har ingen innspill dette kapittelet.

#### Kapittel V – lagring og endring av opplysninger

Opplysningene i EES skal slettes automatisk i det sentrale systemet tre år etter siste utreiseregistrering, evt. etter fem år om det ikke foreligger en utreiseregistrering. Vi er enig i at artikkel 34 og 35 ikke trenger å reguleres særskilt i norsk rett.

#### Kapittel VI – utvikling, drift og ansvarsfordeling

Etter artikkel 39 skal det utpekes en behandlingsansvarlig for den norske behandlingen av personopplysninger.

Departementet foreslår at Kripos bør bli behandlingsansvarlig for politiets bruk. Sett hen til at EES hjemles i grenseloven og har en klar side til GTK, er det etter vårt syn naturlig at Kripos utpekes som behandlingsansvarlig for den norske delen av behandlingen, jf. politiregisterforskriften § 55-3. Om det nasjonale grensesnittet knyttes til GTK er det ikke behov for noen ytterligere rettslig regulering av behandlingsansvaret i Norge.

Videre foreslår departementet at UDI, UNE og UD hver for seg vil være behandlingsansvarlig for behandling av personopplysninger til eget bruk. Tilsvarende må da etter vårt syn gjelde for PU når opplysninger fra EES lagres i UTSYS, jf. forslag til ny § 56-14 i politiregisterforskriften, jf. også reguleringen av behandlingsansvar i § 56-3.

Det er positivt at det i artikkel 41 nr. 2 åpnes for at opplysninger fra EES kan utleveres til et tredjeland forutsatt at noen av vilkårene i bokstav a til c er oppfylt. Uten et slikt unntak ville politiets arbeid med returer blitt vesentlig vanskeliggjort. For eksempel i tilfeller hvor utlendingen ikke samarbeider om retur og identitetsopplysningene ikke lar seg, eller det tar tid å, verifisere identitet gjennom andre kanaler.

#### Kapittel VII-IV

Vi har ingen kommentarer til disse kapitlene.

### **3. Nærmere om innholdet i forordning 2017/2225**

Samme dag som EU vedtok EES-forordningen ble det vedtatt en forordning (2017/2225) med endringer i grenseforordningen (EU 2016/399) slik at denne tilpasses det nye inn- og utreiseprogrammet. Grenseforordningen er i dag gjennomført gjennom utlendingsforskriften § 4-1. Departementet foreslår at forskriftsbestemmelsen endres slik at også endringsforordningen (2017/2225) gjelder som norsk forskrift.

Vi slutter oss til dette forslaget. Ellers viser vi til kommentarene nedenfor om artikkel 80 i ETIAS-forordningen og forslaget til endringer av utlendingsloven § 17 første ledd bokstav b.

## **4. Forordningen 2018/1240 om etableringen av et europeisk fremreisesystem – ETIAS**

### 4.1 Gjennomføringen av forordningen i norsk rett

Departementet foreslår at ETIAS-forordningen gjennomføres i en ny bestemmelse i utlendingsloven § 9a. Vi slutter oss til dette. Innholdsmessig hører forordningen naturlig hjemme i kapittel 2 i utlendingsloven. For øvrig viser vi til kommentarene til punkt. 2.1.

### 4.2 Nærmere om innholdet i forordningen og behovet for regelverksendringer

#### Kapittel I – alminnelige bestemmelser

Forordningens artikkel 8 regulerer de nasjonale ETIAS-enhetene og deres ansvarsområde og oppgaver. Enheten skal bl.a. ta stilling til om fremreisetillatelse kan innvilges i situasjoner hvor treff i aktuelle registre medfører at det skal være en manuell behandling av søknaden.

Departementet foreslår at den nasjonale enheten for ETIAS skal plasseres i politistrukturen.

Vi er helt enig med departementet i at denne enheten må plasseres i politiet. Enheten skal både foreta polisiære (om søkeren utgjør en sikkerhetsrisiko) og utlendingsrettslige vurderinger (risiko for ulovlig innvandring).

Det er bare politiet som kan vurdere om en utlending kan sies å utgjøre en trussel mot den indre sikkerheten. En slik vurdering krever også tilgang til politisystemer. At et organ utenfor politiet skulle ha ansvaret for dette, og i den sammenhengen ha innhentet uttalelser fra politiet knyttet til sikkerhet og trusselbilde, fremstår som svært lite hensiktsmessig. Dette ville også ha medført en rekke praktiske utfordringer i saksbehandlingen.

Videre har flere enheter i politiet, for eksempel politidistriktene og PU, en bred og omfattende erfaring i å vurdere om det foreligger fare for ulovlig innvandring. Dette er en erfaring politiet har ervervet gjennom arbeidet med utlendingskontroller, bort- og utvisningssaker samt retur og identifisering av utlendinger. I tillegg har politiet erfaring både som saksforberedende og vedtaksfattende organ i utlendingssaker. Vi mener derfor at det er naturlig at den nasjonale enheten plasseres i politistrukturen.

#### Kapittel II – søknader

Det er positivt at søknaden skal fremsettes elektronisk fra hjemlandet. Vi har merket oss at biometri ikke skal inkluderes i søknaden, jf. forordningens artikkel 17. Dette er naturlig når søknaden fremsettes via en internettbasert løsning. Slike opplysninger vil uansett bli registrert i EES ved innreise til Schengen.

#### Kapittel III - søknadsfil og behandling av søknad i sentralsystemet

Det er positivt at det legges opp til en automatisert behandling i sentralsystemet. Behandlingen i dette systemet består av søk i en rekke relevante registre og mot en overvåkingsliste, samt søk på profileringen mot de forhåndsdefinerte risikoindikatorerne. Søknaden blir automatisk innvilget om det ikke er treff på disse søkene. Det er først ved reelle treff i registre eller liste, eller det foreligger usikkerhet rundt dette, at en nasjonal behandling

av søknaden blir aktuelt. Vi er enig med departementet i at kapittelet ikke krever særskilt regulering i norsk rett.

#### Kapittel IV – søknadsbehandling av den nasjonale enheten

Det er bra at forordningen fastsetter vilkår for å avgjøre hvilken medlemsstat som er ansvarlig for å behandle søknaden. I utgangspunktet vil det være det landet som har registrert opplysningene som har ført til treff i ett av registrene, og ikke det medlemslandet vedkommende nå skal besøke. Det er likevel viktig at de ulike nasjonale enhetene fører en ensartet praksis, herunder at praksis er den samme for de sakene hvor søkeren skal besøke den ansvarlige medlemsstaten som andre medlemsland.

Vi er enig med departementet i at det ikke er nødvendig å regulere saksbehandlingen i den nasjonale enheten, jf. forordningens artikkel 26-32, særskilt i norsk rett.

#### Kapittel V – profilering og overvåkingslister

Vi har ingen kommentarer til dette kapittelet.

#### Kapittel VI – innvilgelse, avslag, annullering og tilbakekall av en søknad om fremreisetillatelse

I artikkel 37 nevnes de ulike grunnlagene for at en søknad kan avslås. Avslag kan bl.a. begrunnes i at søkeren utgjør en sikkerhetsrisiko eller det foreligger risiko for ulovlig innvandring.

I følge departementet er avslagsgrunnene vide og overlater vid skjønnsmargin til medlemslandenes nasjonale enheter. Dette er positivt, selv om det er en fordel om medlemslandene fører en mest mulig lik praksis når det gjelder vurderingene av søknadene.

Vi mener at departementet med fordel kunne ha redegjort nærmere for hvordan de ulike avslagsgrunnene skal forstås og for kravet til sannsynlighet, dvs. hvilken grad av risiko som skal foreligge for at en søknad kan avslås grunnet sikkerhetsrisiko og risiko for ulovlig innvandring. Definisjonsbestemmelse i art 3 nr. 1, jf. spesielt nr. 6)-8), gir noe mer støtte for vurderingstemaene og det samme gjør forordningen 2016/399 artikkel 6 med hensyn til ulovlig innvandring. Vi antar at det kan komme ytterligere føringer fra EU og/eller departementet for hvordan disse vilkårene skal forstås før systemet skal tas i bruk i 2022. Det er uansett ønskelig at departementet kommer med presiseringer rundt hvordan de ulike vilkårene skal forstås i det videre lov- og forskriftsarbeidet.

Forvaltningsloven vil gi utfyllende saksbehandlingsregler når ETIAS inntas i utlendingsloven, jf. denne lovs § 80. Forordningens art. 28 nr. 2 stiller langt mindre strenge krav til avgjørelsens begrunnelse enn forvaltningsloven gjør. Vi er derfor enig med departementet at dette må reguleres særskilt i utlendingsloven, og vi slutter oss til den foreslåtte bestemmelse i § 9b, hvor det bl.a. legges til grunn at det er nok å begrunne et avslag med å henvise til en eller flere av avslagsgrunnene som ramses opp i bestemmelsen. Det oppstår likevel et spørsmål i hvor stor grad den nasjonale enheten i vedtaket må redegjøre for de faktiske forhold som avgjørelsen baserer seg på.

Vedtak om å nekte fremreisetillatelse kan påklages, jf. forordningens artikkel 37 nr. 3. Departementet foreslår at POD skal være klageorgan siden den nasjonale enheten skal

plasseres i politistrukturen. Dette virker fornuftig. Vi har merket oss at klagebehandlingen ikke er regulert spesielt i forordningen, utover at det henvises til at denne skal følge nasjonale regler. Det oppstår da et spørsmål om det også for klageinstansen vil være tilstrekkelig å begrunne en opprettholdelse av førsteinstansens vedtak ved bare å vise til avslagsgrunn(er). Når forordningen legger til grunn at klagen skal behandles etter nasjonale regler, vil imidlertid fvl. § 25 stille langt strengere krav til begrunnelsens innhold. Vi mener at dette må avklares nærmere av departementet.

Siden søknadene skal behandles av et politiet med POD som klageorgan, mener vi at det bør inntas en presisering i den foreslåtte bestemmelsen i utlendingsloven § 9b om at lovens § 76 første ledd ikke gjelder for disse sakene. Utlendingsloven § 76 første ledd sier at vedtak fattet av politiet kan påklages til UDI, noe som ikke skal gjelde i saker om fremreisetillatelse. Det bør også vurderes om det skal presiseres at utlendingsforskriften § 20-3 ikke gjelder, idet det ikke er naturlig at UDI kan gi retningslinjer til politiet på dette området.

#### Kapittel VIII – bruk av ETIAS på yttergrensen for grensekontrollmyndigheten

Vi er enig i at artikkel 47 og 48 ikke krever særskilt regulering i norsk rett.

#### Kapittel IX – bruk av ETIAS for utlendingsmyndighetene

Utlendingsmyndigheter er definert i artikkel 3 nr. 1 22). Definisjonen er den samme som i EES-forordningen. Vi legger til at oppgavene til grensekontrollmyndighetene ved den indre grense omfattes av denne definisjonen. Som for EES mener vi at det er positivt at definisjonen av utlendingsmyndighetene inkluderer de mest sentrale oppgaver som politiet har på utlendingsfeltet.

Utlendingsmyndighetenes tilgang til opplysningene i ETIAS er regulert av artikkel 49. Det stilles krav om at det først må gjøres søk i EES. Dette virker fornuftig da dette systemet kan inneholde biometri i motsetning til ETIAS.

Etter det vi kan se inneholder ikke ETIAS-forordningen regler om lagring av opplysninger fra ETIAS i andre nasjonale systemer. Vi antar at dette er tillatt i tråd med nasjonale regelverk, herunder EUs personvernregelverk. Når manglende fremreisetillatelse medfører at en utlending vil bli bortvist, må det være grunnlag for å gjenbruke opplysningene fra ETIAS i utlendings saker og i relevante systemer.

Vi er enige i at kapittelet ikke krever særskilt regulert i norsk rett.

#### Kapittel X – vilkår og prosedyrer for tilgang til ETIAS for rettshåndhevende formål

Vi har ingen kommentarer til dette kapittelet.

#### Kapittel XI – lagring og retting av data i sentralsystemet

Vi er enig i at artikkel 54 og 55 ikke krever særskilt regulering. Dette gjelder lagring og retting av opplysninger i det sentrale ETIAS-registeret. Som nevnt savner vi en redegjørelse fra departementet om lagring av opplysninger fra ETIAS når de brukes i en annen utlendings sak, herunder om slike opplysninger skal følge de samme sletteregele som i artikkel 54.

## Kapittel XII – personvern

I artikkel 56 redegjøres det for hvilke personvernregler som gjelder for behandlingen av personopplysninger etter forordningen.

Personvernforordningen (EU 2016/679) vil være gjeldende for den behandlingen som skjer i de nasjonale ETIAS-enhetene og når grense- og utlendingsmyndighetene behandler opplysninger. Personverndirektivet (EU 2016/680) er gjeldende når opplysninger behandles med det formål å forebygge mv. alvorlig kriminalitet.

Begge disse regelsettene er gjennomført i norsk rett i hhv. personopplysningsloven og politiregisterloven. Vi ser at det kan by på utfordringer at det er ulike regelsett som gjelder for behandling i det samme systemet/nasjonale grensesnittet. Selv om dette nok er håndterbart, vil det være viktig at den nasjonale enheten og andre som har tilgang til systemet til enhver tid er bevisst på hvilket formål opplysningene behandles for.

Vi har merket oss at den nasjonale enheten skal være behandlingsansvarlig for medlemslandets behandling av personopplysninger, jf. artikkel 58. Behandlingsansvaret bør reguleres i politiregisterloven og/eller utlendingsloven når den nasjonale enheten er utpekt.

Opplysninger fra ETIAS skal ikke utleveres til et tredjeland, jf. art. 65 nr. 2. Som for EES er det positivt at det gjøres unntak fra dette når formålet er retur av utlendinger.

## Kapittel XIII

Det er svært positivt at informasjon til reisende er regulert i egen bestemmelse. Dette blir særlig viktig for norsk del når forordningen tas inn i regelverket via inkorporasjon.

## Kapittel XV – endringer i annet regelverk fra EU

I artikkel 80 gjøres det en endring av grenseforordningens artikkel 6 nr. 1 bokstav b slik at gyldig fremreisetillatelse blir et innreisevilkår for korttidsopphold. Dette betyr at manglende fremreisetillatelse vil gi grunnlag for å nekte innreise samt bortvisning av personen. Av den grunn foreslår departementet at dette inntas i utlendingsloven § 17 første ledd bokstav b. Vi slutter oss til dette forslaget.

## Økonomiske og administrative konsekvenser

De sentrale delene av EES og ETIAS vil bli utviklet og finansiert av EU. I tillegg vil EU delvis finansiere utviklingen av de nasjonale delene. Departementet bemerker at det er usikkerhet knyttet til finansieringen fra EU. Det vil uansett påløpe kostnader som må dekkes av medlemslandene. Departementet anslår investeringskostnadene for EES og ETIAS til å være ca. 300 millioner kroner i perioden 2019-2023. Årlige varige økte driftskostnader for politiet og utlendingsforvaltningen (primært til bemanning og drift av IKT og utstyr) er anslått til ca. 90 millioner kroner. Departementet har da tatt utgangspunkt de minimumskrav som må til for å gjennomføre forordningene. Bemanningsøkningen knyttes til økt kontroll på sjøgrensen og bemanning av den nasjonale ETIAS-enheten. Risiko for økt kø og ventetid ved grensekontrollen er ikke tatt med i beregningene. ETIAS vil gi gebyrinntekter som vil fordeles til medlemslandene.

Departementet viser til at de økonomiske og administrative konsekvenser ved gjennomføringen av de nye systemene vil bli vurdert i forbindelse med den vanlige budsjettprosessen.

PU har merket seg departementets redegjørelse for de økonomiske og administrative konsekvenser, men for vår del er det for tidlig å knytte nærmere kommentarer til dette.

Med hilsen

**Marianne Jakobsen**  
*Politiinspektør*

**Rolf Odner**  
*Politiadvokat 2*

*Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.*

3

**POLITIET**

**Politidirektoratet**  
Postboks 2090 Vika  
0125 Oslo

**Øst politidistrikt**

Deres referanse:

Vår referanse:  
20/87500 - 20

Dato:  
31.08.2020

## **Høring om gjennomføring av EUs inn- og utreisepolis (EES) og fremreisepolis (ETIAS)**

Det vises til brev fra Politidirektoratet 29.07.2020 vedr. høringsnotat fra Justis- og beredskapsdepartementet om forslag til lov- og forskriftsendringer for gjennomføring av EUs inn- og utreisepolis og fremreisepolis. I høringsnotatet foreslås det endringer i grenseloven, utlendingsloven, utlendingsforskriften og politiregisterforskriften. Lov- og forskriftsendringene vil ikke tre i kraft før driftsetting av de faktiske systemene, foreløpig angitt til henholdsvis februar og desember 2022.

Politidirektoratet ber om innspill til høringen innen 31.08.2020.

Nedenfor følger innspill fra Øst politidistrikt. Vi har kommentarer til punkt 4 om implementeringen av ETIAS og punkt 5 om økonomiske og administrative konsekvenser.

### **Implementering av ETIAS**

*Plassering av den nasjonale ETIAS-enheten mv.*

Departementet foreslår at den nasjonale ETIAS-enheten plasseres i politistrukturen. Øst politidistrikt støtter dette forslaget. Etter vårt syn vil dette være en forutsetning for å kunne vurdere risiko for irregulær migrasjon eller "indre sikkerhet". Både faren for ulovlig migrasjon og trusler mot indre sikkerhet er vurderinger av politifaglig art, tett knyttet til politiets ansvar for grensekontroll og forhåndskontroll av passasjeropplysninger. Vurderingene som skal gjøres krever tilgang til politiets systemer og det vanskeliggjør plassering utenfor politistrukturen.

Det fremgår av punkt 4.2 i høringsnotatet at vurderingen av faren for ulovlig migrasjon primært vil falle inn under utlendingsforvaltningens kompetanseområde, mens vurderingen av trusler mot indre sikkerhet vil være av politifaglig karakter. I tillegg vil den nasjonale enheten måtte vurdere om søkeren er en risiko for epidemi. Departementet foreslår at den nasjonale enheten plasseres i politistrukturen. Øst politidistrikt vil bemerke at vurdering av faren for ulovlig migrasjon også vil være av politifaglig karakter, ikke bare under utlendingsforvaltningens kompetanseområde.

**Øst politidistrikt**

Post: Postboks 3390, 1402 Ski  
E-post: post.ost@politiet.no

Tlf: (+47) 64 99 30 00

Org. nr: 974760584  
www.politiet.no



Irregulær migrasjon innebærer å omgå og utnytte mulighetsrommet som ligger i de tilrettelagte lovlige ordningene for den ønskede migrasjonen i det internasjonale samfunnet. Bak begrepet irregulær/ulovlig ligger kriminalitet i form av tilrettelegging av ulovlig grensepassering; dette vil i all hovedsak innebære kriminalitet i ulike kategorier. Kriminalitet som har til hensikt å hjelpe en person med å ta ulovlig opphold i schengenområdet uten å bli avslørt på grensen. Det er videre relevant å se hva som driver ulovlig migrasjon, dette kan være ønsket om et bedre liv, men kan også være en tilrettelegger for grensekryssende kriminalitet eller kriminalitet i schengenområdet. I dette perspektivet er politiet helt sentrale når man skal vurdere trusselen for irregulær migrasjon. Det avgjørende for å kunne gjøre nettopp denne vurderingen er kunnskap om kriminaliteten i Norge/schengenområdet, kunnskap om hvilke metoder som benyttes for å kunne krysse en grense irregulært/ulovlig, kunnskap om sårbarheter som muliggjør omgåelse av kontroll og internasjonalt politisamarbeid og informasjonsdeling knyttet til kriminalitet. Kriminalitet som står sentralt i misbruk av lovlige migrasjonskanaler er benyttelse av falsk identitet / falske dokumenter, misbruk av andre typer tillatelser (visum, arbeid etc). Selv om misbruk av tillatelser også har en forvaltningsside, vil det ofte være kriminelle formål som ligger bak.

Politiet har et ansvar for, gjennom forpliktelsene i schengensamarbeidet, å kontinuerlig vurdere risikoen for irregulær migrasjon og grensekryssende kriminalitet og det pågår et kontinuerlig etterretningsarbeid knyttet til dette. Det som blir beskrevet som "trusselen mot indre sikkerhet" kan etter vårt syn ikke isoleres fra irregulær migrasjon. Den irregulære migrasjonen, dvs. misbruk av lovlige migrasjonskanaler, er middelet de som utgjør en "trussel mot indre sikkerhet" benytter for å ta seg inn i schengenområdet.

Når det gjelder risikovurderingen av visumfrie tredjelandsborgere som søker fremreisetillatelse, mener Øst politidistrikt at det er viktig å skape et fagmiljø som evner å se helheten og sammenhenger med nærliggende oppgaver, jf. Nasjonal strategi for helhetlig grenseforvaltning.

ETIAS-forordningen legger opp til at den sentrale enheten (Frontex) har ansvaret for automatisert utvelgelse basert på risikoindikatorer, mens ETIAS-screeningråd, som består av representant fra hver nasjonale enhet, Europol og den sentrale enhet, er det rådgivende organet som skal føre tilsyn med bruken av spesifikke risikoindikatorer. Dersom EU skal ha et velfungerende screeningråd og velfungerende risikoindikatorer og profiler, så betinger dette et godt europeisk samarbeid knyttet til deling av informasjon for å kunne utvikle indikatorer og profiler og deling av allerede etablerte profiler mellom medlemsland. Selv om det er i den sentrale enheten den automatiserte prosessen skal foregå, så er det avgjørende at den nasjonale enheten jobber etter samme risikobaserte metodikk, dels som et verktøy for å vurdere saker, dels for å kunne bidra med opplysninger som gjør at risikoindikatorer endres, eller at nye kommer til.

Den nasjonale enheten for forhåndskontroll av passasjerer (API-data) skal også jobbe med risikobasert utvelgelse. Gjennom mottak av API-data som søkes automatisert mot registre relevante for grensekontroll og videre berikelse og vurdering, skal man identifisere reisende som man vurderer kan utgjøre en risiko for irregulær migrasjon og grensekryssende kriminalitet. Formålet er å støtte grensekontrollen med informasjonsgrunnlag og identifisering av risiko. Arbeidsmetodikken knyttet til etablering, bruk og vedlikehold av risikoprofiler blir selve grunnlaget i enhetens arbeid, og Øst politidistrikt mener at dette arbeidet har faglige paralleller til det risikobaserte arbeidet som skal skje i forbindelse med ETIAS. Det er trolig sammenfall i hvilken type risiko som skal vurderes og hvilke risikoindikatorer og profiler som

skal vurderes. Forskjellen er bare at de to vurderingene skjer på ulike tidspunkter i en reiseprosess der man til slutt skal krysse yttergrensen og bli innreisekontrollert ved grenseovergangsstedet. Dette tilsier etter vår oppfatning at det ikke er hensiktsmessig at Norge skal ha to fagmiljøer som arbeider med passasjeropplysninger.

På denne bakgrunn mener vi det vil være gevinster i å samlokalisere den nasjonale ETIAS-enheten med den nasjonale enheten for forhåndskontroll av flypassasjerer, for å kunne dra veksler på det fagmiljøet som er under etablering knyttet til risikovurdering relatert til irregulær migrasjon, grensekryssende kriminalitet, indre sikkerhet mv. Vi ser derfor at Øst politidistrikt, med ca 80% av alle grensepassering over yttergrense luft, og med ansvaret for Nasjonalt kompetansesenter grensekontroll og med ansvaret for nasjonal forhåndskontrollenhet (API), kan være en hensiktsmessig plassering av den nasjonale ETIAS-enheten. Dette vil legge til rette for fleksible og effektiv bruk av ressurser og kompetanse, og ivareta spesialiseringsevner knyttet til fagområdet.

#### *Utformingen av ny § 9 b i utlendingsloven*

Departementet foreslår å spesifisere hva som er grunnlagene for avslag på fremreisetillatelse i ny § 9 b i utlendingsloven. Ettersom ny § 9 b er utformet som en skal-bestemmelse, mener Øst politidistrikt at det i tilfeller der en eller flere av avslagsgrunnene er oppfylt, kan være at det ikke er en tilstrekkelig klar lovhjemmel til likevel å innvilge en fremreisetillatelse ut fra nasjonale interesser, internasjonale forpliktelser eller humanitære vurderinger, jf forordningen art. 44. Det bør vurderes om det i bestemmelsen skal foretas en henvisning til forordningens art 44.

#### **Økonomiske og administrative konsekvenser**

Det fremgår av høringsnotatet at de økonomiske og administrative konsekvenser ved implementering av de nye systemene vil bli vurdert i forbindelse med den ordinære budsjettprosessen.

Øst politidistrikt viser til grenseforordningen artikkel 15, hvor det fremgår at det er myndighetenes ansvar for å ta i bruk adekvat bemanning og ressurser for å utføre grensekontrollen på en effektiv og kvalitetsmessig måte. Ca 80% av all grensepassering på yttergrense luft skjer over Oslo lufthavn Gardermoen. For implementeringen av Entry/Exit har myndighetene valgt 0+ alternativet. Dette alternativet avlaster ikke i tilstrekkelig grad av for kø i grensekontrollen, og kan medføre at vi ikke klarer for å utføre grensekontrollen på en effektiv og kvalitetsmessig måte. Mindre grad av tekniske løsninger, og effektiv kontroll, vil også medføre mer behov for areal på flyplasser for å håndtere kø. Utgifter til areal er kostnadsbelastende, særlig på Oslo lufthavn.

Med hilsen

**Ida Melbo Øystese**  
*politimester*

*Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.*



**Politidirektoratet**  
Postboks 2090 Vik  
0125 OSLO

**Finnmark politidistrikt**

Deres referanse:  
20/87500-5

Vår referanse:  
20/87500 - 25

Dato:  
31.8.2020

## **Høringssvar - gjennomføring av EUs inn- og utreisepolis (Entry/Exit System) og fremreisepolis (ETIAS)**

Finnmark politidistrikt er positive til de forslag som Justis- og beredskapsdepartementet foreslår for å gjennomføre EU-forordningen 2017/22267 om etablering av inn- og utreisepolis Entry/Exit System og forordningen 2018/1240 om fremreisepolis ETIAS.

Det at begge forordningene skal gjennomføres i norsk rett ved inkorporasjon, jf. henholdsvis nytt første ledd i § 8 i grenseloven og ny § 9 a i utlendingsloven, gir metodiske utfordringer ettersom EU-forordninger generelt er avvikende fra norsk lovgivningsteknikk hva gjelder form av struktur, språkform og teknisk detaljnivå. Grensekontrollpersonell med begrenset juridisk bakgrunn kan således oppleve et regelverk som fremstår som uanvendelig og utilgjengelig. Dette kan medføre inkonsekvent bruk og forståelse av regelverket.

Finnmark politidistrikt er derfor enig med de foreslåtte endringer i grenseloven, utlendingslov- og forskrift og politiregisterforskriften som er foreslått for å dobbeltregulere at de aktuelle reglene blir gjennomført- og/ eller samsvarer med gjeldende rett.

Den foreslåtte dobbeltreguleringen i utlendingsloven § 17 første ledd bokstav b, som følge av konsekvensendringer i grenseforordningens artikkel. 6 (1) om at manglende fremreisetillatelse vil være en bortvisningsgrunn, mener vi er nødvendig. Tilføyelsen vil dispensere for vanskeligere tilgjengelighet og medføre bedre etterlevelse og helhetlig praktisering av regelverket.

Videre vil forskriftsendringene i politiregisterforskriften som åpner for lagring av biometrisk data i henholdsvis GTK og politiets utlendingsregister som er hentet fra det sentrale inn- og utreiseregisteret i Entry/Exit System, bidra til at grensekontrollmyndighetenes arbeid utføres mer hensiktsmessig og effektivt ettersom man vil kunne drar nytte av to databaser.

**Finnmark politidistrikt**

---

Med hilsen

**Ellen Katrine Hætta**  
*Politimester*

*Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.*

Saksbehandler  
Kristine Shanika Østergård  
*Seniorrådgiver*