



Justis- og beredskapsdepartementet

Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Politidirektoratet

Deres referanse:

Vår referanse:

Dato:

22/53534 - 13

06.05.2022

Høring - forslag til rådsanbefaling om operativt politisamarbeid

Vi viser til høringsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet datert hvor det bes om innspill til EU-kommisjonens forslag om rådsanbefaling om operativt politisamarbeid. Høringen er forelagt Kripos og utvalgte politidistrikter samt internt i Politidirektoratet. Kripos har levert en omfattende høringsuttalelse som vedlegges i sin helhet. Vi beklager sen oversendelse.

Bakgrunn

Den 8. desember 2021 presenterte EU-Kommisjonen en regelverkspakke bestående av forslag til tre rettsakter som sammen har til hensikt å effektivisere, intensivere og modernisere politisamarbeidet på tvers av medlemslandene i EU også kalt "Police Cooperation Code". Forslagene om et direktiv for informasjonsutveksling mellom rettshåndhevende myndigheter og rådsanbefaling om operasjonelt politisamarbeid anses å være en videreutvikling av Schengen-regelverket og blir bindende for Norge når rettsaktene blir vedtatt. Det tredje forslaget omhandler en forordning om automatisk datautveksling (Prüm II) og er ikke Schengen-relevant. Politidirektoratet har blitt forelagt alle tre rettsaktene til høring og har levert høringsinnspill til Prüm II (vår sak 22/8119) og til forslaget om informasjonsutveksling (vår sak 22/28054).

Formålet med rådsanbefalingene om operativt politisamarbeid er å etablere et sett med felles standarder for å sikre at politiet kan samarbeide mest mulig effektivt med kolleger i andre medlemsland. Politidirektoratet er positive til dette.

Det har siden forslaget ble fremlagt vært avholdt flere forhandlingsmøter mellom medlemslandene i rådsarbeidsgruppen Law Enforcement Working Party (LEWP). Det franske formannskapet har fremlagt flere kompromissforslag nå sist til rådsmøte 26. april 2022. Nytt kompromissforslag vil legges frem til neste møte i LEWP som avholdes den 6. mai. Høringsetatene har forhold seg til forslaget slik det opprinnelig ble fremlagt av EU-Kommisjonen, og kan således være uaktuelle i forhold til forslaget slik det nå lyder. Artikkelhenvisningen under kan avvike fra det opprinnelige forslaget.

Politidirektoratet

Til artikkel 2 og forslag til å adressere hindringer for operativt samarbeid.

Forslaget legger opp til en harmonisering og færre hindringer ved grensekryssinger i medhold av Schengenkonvensjonen artikkel 40 og 41. Politidirektoratet støtter en slik harmonisering. Det antas muligens være fornuftig med en utvidet liste over kriminelle handlinger som berettiger grensepassering men anser primært det ikke er nødvendig med en slik liste. Dette fordi politiet på det tidspunktet en person f.eks unndrar seg en politikontroll, ikke nødvendigvis har kunnskap om hvorfor vedkommende unndrar seg kontrollen.

Til artikkel 2 og fellesoperasjoner

Det følger av Prümbeholdningen at det er norsk lov som gjelder ved felles operasjoner i Norge og at norsk våpeninstruks regulerer spørsmålet om bevæpning av utenlandske tjenestepersoner som deltar i fellesoperasjoner i Norge. Dette innebærer at utenlandske tjenestepersoner ikke kan være bevæpnet i Norge uten at vilkårene for bevæpning av i politiets våpeninstruks § 3-2 er tilstede. Dersom denne rådsanbefalingen vedtas må vi akseptere at utenlandsk politi er bevæpnet i felles operasjoner i Norge hvor norsk politi er ubevæpnet og vi må endre politiets våpeninstruks. Dette må Justis- og beredskapsdepartementet ta stilling til. Norge tok tidlig reservasjon under forhandlingene mht bevæpning.

Artikkel 5 Felles politi- og tollstasjoner

Det legges opp til at disse enhetene i tillegg til informasjonsutveksling skal understøtte felles operasjoner i grenseområdene og bidra til eller produsere felles analyser som skal deles via SPOC til andre relevante myndigheter, medlemsland og EU byrå. Politidirektoratet er av den oppfatning at medlemslandene selv må ta stilling til hvilke nasjonale enheter som skal ha slik kompetanse.

Artikkel 4 – Koordineringsplattform for fellesoperasjoner

Politidirektoratet ser ikke at det er behov for nye løsninger for å etablere felles operasjoner ved behov. Hovedregelen vil fremdeles være at nasjonalt politi ivaretar oppdrag i eget land og at det skal foreligge et særskilt behov før man anmoder om bistand fra politi i andre land. Det vil være mer aktuelt for norsk politi å bistå i et annet nordisk land da de nordiske landene har større likhet i regelverk, konsept for oppdragshåndtering mm. Det finnes også allerede et etablert nordisk samarbeid som jobber med å finne ut hvordan de nordiske politimyndighetene kan samarbeide på taktisk nivå innenfor rammene av Prümbeholdningen. Videre har de nordiske politimyndighetene utarbeidet en nordisk beredskapsplan som gjelder ved bistand mellom de nordiske land. Denne planen inkluderer standardmaler som skal benyttes ved anmodninger om bistand og svar på bistandsanmodninger.

Artikkel 6 Felles trening og opplæring

Politidirektoratet er enig i at trening og opplæring er viktig, og utenlandske tjenestepersoner må få en gjennomgang av relevant norsk regelverk og konsept for oppdragshåndtering før de settes inn i oppdrag i Norge.

Det er naturlig at slik ansvar legges til Politihøgskolen og det planlegges å ta kontakt med Politihøgskolen for å diskutere hvordan vi best mulig sikret at det gis relevant kompetanse og opplæring etter Prümbeholdningen kapittel 5.

Med hilsen

Ingrid Dagestad
Seksjonssjef

Line Stang
Politiinspektør

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Vedlegg:

Høringsinnspill - Forslag til rådsanbefaling om operativt politisamarbeid - Videreutvikling av Schengen - Kripos

Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 Oslo

Kripos

Unntatt offentlighet

-

Deres referanse:
22/53534-2

Vår referanse:
22/53534 - 11

Dato:
26.04.2022

Hørings svar - Forslag til rådsanbefaling om operativt politisamarbeid (videreutvikling av Schengen)

Vi viser til Politidirektoratets brev av 3. april d.å. med anmodning om høringsinnspill til EU-Kommisjonens forslag til Rådsanbefaling om operativt politisamarbeid ("Rådsforslaget") datert 8. desember 2021. Fristen for innspill ble opprinnelig satt til 20.april, men ble utsatt til 27.april etter avtale med Politidirektoratet.

Rådsforslaget utgjør sammen med forslaget til nytt direktiv om informasjonsutveksling mellom rettshåndhevende myndigheter¹ "Police Cooperation Code" som har sitt utspring fra Schengen-strategien fra juni 2021². Kripos har vært tett involvert i arbeidet med "Police Cooperation Code", og har blant annet deltatt sammen med Politidirektoratet i workshops som ledet frem til forslagene. Viser også til vårt hørings svar til direktivet om informasjonsutveksling av 9. mars 2022³.

1. Generelle betraktninger

1.1. Utviklingen i det europeiske politisamarbeidet

Rådsforslaget viser hvor sammenvevd det europeiske politisamarbeidet har blitt, blant annet foreslås utvidet bruk av felles patruljer og operasjoner, både i det daglige arbeidet i grenseområder, men også i forbindelse med større hendelser. Vi viser i denne forbindelse også til vårt brev av 9. februar d.å. til direktoratet om "Europeisk politisamarbeid 2022 - behov for å styrke og utvide Norges avtale med Europol mv"⁴.

Kommisjonen fremhever i rådsforslaget at Schengen-konvensjonen ble utarbeidet for over 30 år siden, og at det har vært en betydelig utvikling etter dette;

¹ European Commission (2021). *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on information exchange between law enforcement authorities of Member States, repealing Council Framework Decision 2006/960/JHA* av 8.12.21, hentet fra <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2021:782:FIN>

² European Commission (2021). *Communication from the commission to the European Parliament and the council "A strategy towards a fully functioning and resilient Schengen area"* COM/2021/277 final av 2.6.2021, hentet fra <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021DC0277>

³ Websak 22/28456-3

⁴ WS 22/24733-1

Kripos

First, one of the pillars of the EU legal framework underpinning police cooperation was designed 30 years ago through the Convention Implementing the Schengen Agreement (CISA), well before the above-mentioned crises and challenges that have transformed the realities of the Schengen area. (s 3)

Etter Kripos' syn viser dette at de kompenserende tiltakene i Schengen-konvensjonen er utdatert, og at de Schengenassosierte landene som Norge i større grad burde vært involvert også i andre kompenserende tiltak for politisamarbeid i EU.

Til tross for at forslaget er Schengenrelevant, omhandler det også samarbeidsformer for indre sikkerhet som normalt har vært forbeholdt EU-landene, eksempelvis gjensidig bistand ved store hendelser, i kriminelle hot-spots, i turistområder mv. Etter Kripos' syn viser dette at skillet mellom indre sikkerhet og yttergrensekontroll ikke lenger er så skarpt.

Det er også verdt å merke seg at Kommisjonen mener at deler av Prüm-avtalen (joint patrols og joint operations) kunne vært vurdert som Schengen-relevant om de ulike tiltakene hadde vært implementert del for del (s 4). Det viser at valg av reguleringsteknikk får direkte konsekvens for Schengenassosierte land, og man burde ha lagt til grunn at dersom deler av Prüm-reguleringen var Schengenrelevant, burde hele regelverket vært Schengenrelevant, alternativt burde de Schengenrelevante delene vært skilt ut i et eget forslag.

1.2. Valg av "soft law" som reguleringsmekanisme

En av driverne for etableringen av Police Cooperation Code var at regelverket som ble benyttet mellom ulike politienheter var for fragmentert, og at dette medfører uklarheter når ulike enheter skal samarbeide og henviser til ulikt, men dels overlappende regelverk^{5 6} (eksempelvis at en politienhet i land A ønsker å bruke Schengen-konvensjonen, mens den samarbeidende tollenheten i land B ønsker å bruke Naples II).

Det redegjøres i rådsforslaget (s 8-9) for valg av rettslig regulering, og Kommisjonen konkluderer med at det er for prematurt å innføre et bindende regelverk. Slik Kripos ser det, vil bruk av anbefalinger ("recommendations") som skal implementeres i nasjonal lov kunne medføre fortsatte uklarheter for hvilke regler som gjelder og innføringen i nasjonal rett kan få ulike utslag fra land til land. Det kan medføre uklarheter i det praktiske samarbeidet.

Kripos mener derfor at Kommisjonens plan om å følge opp med en ny vurdering av behovet for en bindende regulering er nødvendig⁷. Samtidig kan den foreslåtte tidsperioden før evaluering på ett år virke noe kort, siden implementering av mange av forslagene vil kreve lovendringer. Kripos foreslår derfor at det gjennomføres en evaluering etter tre år.

⁵ European Commission (2021). *Study to support the preparation of an impact assessment on EU policy initiatives facilitating cross-border law enforcement cooperation*. (Ernst & Young and RAND). Final Report for acceptance, s 13-14.

⁶ Rådsforslaget, s 4-5

⁷ Fortalen pkt 9, samt artikkel 9, bokstav d.

1.3. Utenlandske tjenestepersoners myndighetsutøvelse i Norge (politiloven § 20 a)

Rådsforslaget legger opp til utvidede muligheter for utenlandske tjenestepersoners virke i Norge, både hva gjelder forfølgelse over grensene (artikkel 2.1 – hot pursuit), spaning over grensene (artikkel 2.2 – cross border surveillance) og felles operasjoner (artikkel 2.3 – joint operations). Oppsummert foreslås det at utenlandske tjenestepersoner, på bestemte vilkår, skal kunne utføre følgende;

Forfølgelse (artikkel 2.1)

- Gjennomføre forfølgelse over grensene, i tilknytning til konkrete straffbare handlinger angitt av landet hvor forfølgelsen skjer (annex)
- stoppe, pågripe og midlertidig anholde personer i påvente av norske tjenestepersoner kommer til stedet
- bære og bruke våpen i nødverge for å beskytte seg selv og tredjeperson
- bryte trafikkbestemmelser i forbindelse med forfølgelse
- bruke egne GPS-system

Spaning (artikkel 2.2)

- Gjennomføre spaning over grensene, i tilknytning til konkrete straffbare handlinger angitt av landet hvor forfølgelsen skjer (annex)
- bære og bruke våpen i nødverge for å beskytte seg selv og tredjeperson
- bruke ulike etterforskningsmetoder for å understøtte spaningen. Dette omtales særskilt i pkt 2.3.1.

Joint operations (artikkel 2.3)

- Gjennomføre id-kontroller, og stoppe personer som forsøker å unngå en id-kontroll
- Benytte uniform
- bære og bruke våpen i nødverge for å beskytte seg selv og tredjeperson
- Benytte eget radiosamband

I norsk lov er utenlandske tjenestepersoners handlinger i Norge regulert i Politiloven §20a. Bestemmelsen ble innført i 1999 som følge av forpliktelsene av Norges inntreden i Schengenavtalen, i særlig grad knyttet til artikkel 40 (spaning) og artikkel 41 (hot pursuit)⁸. Bestemmelsen er endret flere ganger, sist 1.1.2013 for å innfri kravene etter annen tilleggsprotokoll til 1959-konvensjonen om rettslig samarbeid⁹. Det fremkommer av lovbestemmelsen at felles politioperasjoner er begrenset til de tilfeller hvor det er "i samsvar med overenskomst med en fremmed stat". Spaning over landegrensene er inntatt både i

⁸ Ot.prp. nr 56 (1998-1999). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-56-1998-99-/id159851/?ch=8#kap8-2>, pkt 8.4

⁹ Prop. 97 LS (2011-2012) <https://lovdata.no/pro/forarbeid/prop-97-ls-201112>

Schengen-konvensjonen artikkel 40 og i Annen tilleggsprotokoll til 1959-konvensjonen artikkel 17. Forfølgelse over landegrensene er inntatt i Schengen-konvensjonen artikkel 41. Prüm-avtalen¹⁰ har regler om "joint operations" i artikkel 17, og regler for bruk av uniform, bæring av våpen mv er omhandlet i artikkel 19.

I rådsforslaget legges det opp til at forfølgelse (og spaning) skal kunne gjøres både over land-, sjø- og luftgrenser. Bakgrunnen for at dette er trukket frem, er at Schengen art 41, nr 5, bokstav b, forutsetter at slik forfølgelse kun kan foregå over land. Dette er ikke omtalt særskilt i den norske implementeringen i politiloven §20a, men siste setning i bestemmelsens første ledd hvor forfølgelse er omtalt, peker tilbake til "i den grad det følger av overenskomst med fremmed stat". Uten at vi har fått gått veldig dypt inn i dette grunnet den begrensede tiden til disposisjon, legger vi til grunn at denne begrensningen for landegrenser av denne grunn også vil gjelde for Norge siden den følger av artikkel 41. Vi er ikke kjent med at dette har vært et stort praktisk problem frem til nå, men ved større bruk av helikopter og droner vil det utvilsomt kunne være praktisk å ikke ha en slik begrensning. For båtjenesten, eksempelvis på grensen mot Sverige ved Fredrikstad/Hvaler, kan det også tenkes å være aktuelt. Dette kan i så fall tale for en justering av politiloven § 20 a.

En særskilt problemstilling er begrepet "tjenesteperson". Det tenkes normalt på personer med politimyndighet, men Kripos er kjent med at eksempelvis ikke alle utenlandske helikopterpiloter ikke har politimyndighet og i tilfeller også kan være bevæpnet. Vi antar at dette kan være tilfellet i flere land.

Politoloven § 20 a, siste ledd, gir en forskriftsadgang som ikke er benyttet. Innenfor rammene av forskriftsadgangen kan muligens gjennomføringen av spaning, forfølgelse av landegrenser og joint operations med fordel klargjøres bedre enn i dag.

2. Kommentarer til de ulike bestemmelsene

2.1. Definisjoner (artikkel 1)

Til definisjonene har Kripos kun merknader til "Intra EU-borders" som er definert som:

'intra-EU borders area' means the geographic area in the immediate vicinity of internal borders between Member States.

Fordi rådsforslaget er en utvikling av Schengen-samarbeidet, ville det være mer passende å omtale det som "*intra-Schengen borders*". Det foreligger heller ikke noen beskrivelse av Member States, og dermed kan det være uklart om de norske grensene mot Sverige, Danmark og Finland dekkes.

2.2. Cross-border hot pursuit (artikkel 2.1)

Det vises i artikkel 2.1 til en liste (annex) med kriminalitetstyper som skal angis. Både Schengen artikkel 40 og 41, samt Annen tilleggsprotokoll artikkel 17 har slike lister. Kripos har ikke hatt anledning til å foreta en gjennomgang av disse, eller å kunne foreslå hvilke

¹⁰ <https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/2009-11-26-89>

straffebud som burde være omfattet. Vi antar at det heller ikke er nødvendig å foreta en slik gjennomgang på dette stadiet av arbeidet.

Forslaget legger også opp til at det skal lages en årlig statistikk for antall "hot pursuits" og at disse skal rapporteres til Kommisjonen. Pr i dag føres en slik oversikt ved Desken Kripos ved at denne typen oppdrag merkes særskilt i saksbehandlingssystemet for internasjonalt samarbeid (Omnia). Det forutsetter selvsagt at alle slike tilfeller meldes til Desken Kripos, også for det daglige samarbeidet i grenseområdene. En slik statistikk etterspørres også i forbindelse med Schengen-inspeksjoner.

2.3. Cross-border surveillance (artikkel 2.2)

Forslaget til artikkel 2.2 om grensekryssende spaning viser også til liste over kriminalitetstyper som skal etableres (som artikkel 2.1).

Forslaget legger også opp til at spaningen ikke bare skal kunne gjennomføres mot mistenkte, men også av personer (vitner) som kan lede til identifisering eller sporing av mistenkte. Dette er også ordlyden i Annen tilleggsprotokoll, artikkel 17¹¹. Etter norsk rett er spaning er som kjent ikke lovfestet, og stiller ikke krav til at personene det spanes mot må ha status som mistenkt¹².

Forslaget legger også opp til en ordning for "pooling of material" for spaning, som vi forstår som en felles deling av spaningsteknisk utstyr. Det forefinnes ikke en slik ordning mellom land i dag, men den nordiske samarbeidsavtalen og Prümavtalen åpner for utlån av utstyr og nødvendig personell for behandling og bruk av utstyret på tvers av landegrenser. Pr i dag er praksis at de ulike europeiske landene til en viss grad benytter hverandres utstyr, eksempelvis ved at utstyr for teknisk sporing i en norsk straffesak monteres i eksempelvis Danmark om mistenktes kjøretøy befinner seg der. Det er imidlertid et tillitsbasert system uten at det foreligger formaliserte samarbeidsavtaler. Kripos er usikker på hvor praktisk det er å formalisere et slikt samarbeid, i alle fall på europeisk nivå.

Det skal ifølge forslaget utpekes en SPOC for grensekryssende spaningshenvendelser. Desken Kripos har denne rollen i dag i forhold til Schengen artikkel 40 og 41, og Kripos mener at det også for fremtiden bør være slik gitt rollen Desken Kripos har som 24/7 internasjonalt kontaktpunkt.

2.3.1. Særskilt om grensekryssende bruk av skjulte tvangsmidler

Rådsforslaget¹³ legger opp til at landene skal åpne opp for bruk ulike etterforsknings-metoder for å understøtte grensekryssende spaning;

"use technical means necessary to conduct the cross-border surveillances, including GPS trackers, drones, audio and video equipment."

Dette er problematisk av flere årsaker. For det første er denne typen virkemidler etter norsk lov skjulte etterforskningsmetoder som besluttes av påtalemyndigheten eller domstolen,

¹¹ https://lovdata.no/pro/#document/PROP/forarbeid/prop-97-ls-201112/KAPITTEL_23

¹² Det er i forslaget til ny straffeprosesslov (NOU 2016: 24) foreslått å lovfeste spaning i ny bestemmelse 21-1, og hvor spaningen er avgrenset til observasjoner mot mistenkte. Forslaget er imidlertid pr i dag ikke resultert i noe forslag om lovendring. Kripos har i høringsvar til NOU 2016: 24 vært negative til et mistankekrav mot de som er gjenstand for spaning (s 60-61).

¹³ Artikkel 2.2, bokstav b, nr iii

henholdsvis teknisk sporing (strpl § 202b), romavlytting (strpl § 216m), skjult kamera (strpl §202a). Bruk av droner er ikke lovregulert i Norge, men av Riksadvokatens brev av 17. september 2021¹⁴. Felles for alle virkemidlene, er at de først kan brukes når det foreligger en avgjørelse fra påtalemyndigheten eller domstolen. Det betyr at det ikke er mulig å gi en generell forhåndsgodkjennelse for bruk av slike virkemidler i tilknytning til grensekryssende spaning. Tilsvarende problemstilling vil gjelde for bruk av dataavlesing (strpl §§216o-p), eksempelvis hvor personen som er under spaning har med seg en telefon eller datamaskin for det foregår dataavlesing og hvor denne krysser grensen til et annet land. Et sentralt problem, i tillegg til prosessreglene for hvordan beslutninger om bruk av slike metoder skal foretas, er også at vilkårene for bruk av de ulike metodene varierer mellom ulike land. Et eksempel på dette er romavlytting kun er tillatt brukt for noen utvalgte, alvorlige straffbare handlinger i Norge, mens muligheten for å bruke romavlytting langt videre i både Sverige og Danmark. Det kan resultere i at en romavlytting som er lovlig i Sverige, eksempelvis i en narkotikasak, ikke er lovlig i Norge fordi det kreves at narkotikakriminaliteten også gjennomføres som ledd i virksomheten til en organisert, kriminell gruppe (strl §79c).

Det andre er at utredningen som ledet frem til rådsbeslutningen ble avgrenset mot rettslige virkemidler¹⁵, til tross for at disse metodene er rettslige virkemidler i de fleste europeiske land. Behovet er derfor heller ikke utredet på europeisk nivå i tilstrekkelig grad. Slik Kripos ser det, er det utvilsomt en mangel i eksisterende internasjonale konvensjoner om hvordan man skal forholde seg når en slik skjult etterforskningsmetode går over i et annet land, frem til en beslutning fra det aktuelle landet foreligger. I MLA 2000^{16 17}, artikkel 20, er en fremgangsmåte for kommunikasjonskontroll i slike tilfeller angitt, og denne kunne også vært hensiktsmessig å anvende for andre skjulte etterforskningsmetoder ved grensekryssende spaning. Pr i dag er det imidlertid slik at det mangler et internasjonalt regelverk for hvordan dette skal håndteres, og det medfører vesentlige praktiske problemer i det grensekryssende etterforsknings samarbeidet. Slik Kripos ser det, kan ikke en slik endring foretas gjennom rådsanbefaling, men må gis en bindende virkning for de ulike landene gjennom eksempelvis et direktiv.

2.4. Joint operations (artikkel 2.3)

Artikkel 2.4 stiller også et krav til årlig rapportering av joint patrols og joint operations. Siden denne typen operasjoner er forholdsvis nytt, finnes det per i dag ikke noe system for å rapportere omfanget av dette. Det bør i så fall utarbeides nasjonal oversikt, og må sees i sammenheng med kravet om nasjonal koordinering i artikkel 6, bokstav b, nr ii. Kripos anser at det er viktig å avklare eierskapet til opplysninger som er samlet inn av en "joint patrol". Kripos anbefaler at Norge arbeider for at dette avklares i endelig versjon av rådsforslaget.

Et naturlig utgangspunkt er vertslandets personvernlovgivning gjelder, og at vertslandet skal anses som behandlingsansvarlig. Dette kan imidlertid medføre at deltagere fra samarbeidende

¹⁴ Riksadvokaten (2021). *Politiets bruk av mobile og fjernbetjente kamera i etterforskningsøyemed*. <https://www.riksadvokaten.no/wp-content/uploads/2021/09/Mobile-og-fjernbetjente-kamera-i-etterforsknings%C3%B8yemed.pdf>

¹⁵ Se rapporten angitt i fotnote 5, s VII og vårt høringssvar til POD om rapporten av 21.10.21, s 3 (WS 22/53534 – 11)

¹⁶ Convention of 29 May 2000 on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2000/365/oj>

¹⁷ Reglene er inkorporert i Forskrift om internasjonalt samarbeid i straffesaker av 13.12.2012, §§22-29, <https://lovdata.no/forskrift/2012-12-14-1227>

land ikke står helt fritt til å bruke opplysninger til nasjonale formål, selv om nevnte opplysninger er samlet inn av eget personell.

2.4.1. Særlig om avgivelse til utenlandske joint operations

Kripos har i løpet av vinteren/våren 2022 vært involvert i et forslag om å etablere en felles operasjonell styrke på solkysten i Spania. Prosjektet kalles "European Operational Team – EOT" som har til formål å etablere en struktur for bekjempelse av alvorlig kriminalitet i Spania, begått av borgere fra andre land som har tatt tilhold i Spania. Prosjektet har tett tilknytning til Europol, og er tenkt startet høsten 2022. I sonderingene rundt mulig deltagelse i et slikt prosjekt har Kripos identifisert en rekke problemstillinger som også kan være relevante for dette rådsforslaget. I EOT er det snakk om avgivelser til spansk politi.

I bakgrunnsdokumentene fremkommer det at tjenestepersonene skal være underlagt spansk ledelse, følge spanske arbeidstidsbestemmelser, være ubevæpnet og være ansvarlig for sine handlinger på lik linje som spanske tjenestepersoner. Dette reiser spørsmål om norsk politisk ansvar for de eventuelt utsendte fra Norge, ivaretagelse av sikkerhet, hvilken opplæring de skal ha før de drar, hvilken opplæring de har ved ankomst, hvilke forutsetninger de har til å kjenne til spansk regelverk, finansiering mv. Denne typen problemstillinger kan også oppstå ved andre joint operations, og det vil derfor være en fordel at det etableres et klarere rammeverk som stiller krav både til utsendende og mottakende land.

2.5. Cross-border operations to counter migrant smuggling / trafficking in human beings (artikkel 3 og 4)

Kripos anerkjenner at både menneskesmugling og menneskehandel er sentrale kriminalitetstyper i grenseområdene, men er litt usikker på om det er fornuftig å utpeke to konkrete kriminalitetsområder slik det er gjort i forslaget. Det kan tenkes at lokale forhold gjør at andre kriminalitetstyper kan være vel så aktuelle, eksempelvis våpen- og narkotikasmugling. Spørsmålet er om ikke anbefalingene skulle være knyttet til joint operations/patrol som samarbeidsmetoder, og at listen med kriminalitetstyper (annex) setter rammene for hvilke straffbare forhold de kan brukes for.

2.6. Joint Police and Customs Stations (artikkel 5)

Etter det Kripos kjenner til, er ikke de norske samarbeidsformene mellom politiet og tollvesenet ved grenseoverganger definert som Police Customs Cooperation Centre (PCCC) slik det er gjort i andre land. Kripos antar at dette kan være et aktuelt tema blant annet ved etablering av en felles norsk-svensk politistasjon ved Magnormoen. Det er mulig at tilsvarende overbygg også kunne vært vurdert der politiet er i tett samarbeid med tollvesenet ved grenseoverganger, eksempelvis på Gardermoen og ved Svinesund.

Hva gjelder kravene om å utarbeide felles etterretningsprodukter knyttet til det konkrete grensested, må dette sees i sammenheng med etterretningsproduksjonen for øvrig i norsk politi og følge samme koordineringssystem. Det er imidlertid også viktig at et slikt etterretningssamarbeid over grensene følger de vanlige reglene om utlevering av opplysninger til utlandet som angitt i politiregisterlov og -forskrift, herunder kravene til notoritet.

Kripos har ingen sterke meninger om endringen av navn fra PCCC til Joint Police and Customs Stations.

2.7. Coordination plattform (artikkel 6)

Kripos synes det er fornuftig å etablere en plattform for å melde inn behov for joint operations. Norsk politi har tidvis bistått ved utenlandske arrangementer, både idrettsarrangementer, mc-treff mv. Det fremkommer imidlertid av forslaget at det legges opp til en langt større bruk av slike operasjoner, og spørsmålet er hvordan slike behov skal prioriteres.

Det kan tenkes at det oppstår et større behov for felles innsats i kriminelle hot-spots, turistområder, idrettsarrangementer mv. enn hva det finnes ressurser til å bidra med fra de ulike landene, herunder fra Norge. Det blir derfor sentralt hvem som skal prioritere hva som er viktigst, og hvordan ressurser skal avgis. En utvidelse til alle store turistområder vil alene kunne medføre et ønske om norsk politis tilstedeværelse i en rekke områder i sommermånedene. Nasjonalt må det også da etableres en mekanisme for å avgi personell til slik tjeneste. Det er mulig at det går an å se hen til tilsvarende systemer for Frontex- og FN-operasjoner.

For denne typen arrangementer/hendelser i Norge, eksempelvis under Ski-VM, bør det utarbeides et nasjonalt system for å motta utenlandske tjenestepersoner til Norge.

Det kreves at det skal utpekes en SPOC som nasjonalt kontaktpunkt for koordinering av joint operations. Kripos mener at Desken Kripos bør være enheten som eventuelt utpekes til som dette, i tråd med andre tilsvarende oppgaver Desken har pr i dag. Det kan imidlertid stilles spørsmål hva som legges i "koordinering". I særlig grad gjør dette seg gjeldende i mer stående samarbeidsformer som i grenseområdene. Den daglige driften av slike samarbeidsformer må ligge til politidistriktene selv.

Utlevering av opplysninger underlagt taushetsplikt ved operasjoner og koordineringsplattformer må etter gjeldende rett følge de ordinære regler for slik utlevering til utlandet. Disse reglene kan tenkes å endres etter at direktivet om informasjonsutveksling trer i kraft.

2.8. Tilgang til nasjonale databaser og kommunikasjonsverktøy utenlands (art 7)

Norske tjenestepersoner vil ha tilgang til nasjonale databaser gjennom Mobiliti-løsningen gitt at systemene ligger i Origo. Det er blant annet på denne måten også utsendte liaisoner (NLO/ELO/ILO) får tilgang til norske politisystemer. Hva gjelder tilgang til European Search Portal (ESP), vil dette avhenge av hvordan dette implementeres i politinettet ved innføringen av EUs Informasjonssystemer (EUIS, IO). Kripos legger til grunn at også dette vil skje innenfor Origo, og at tilgang også kan gis til tjenestepersoner som deltar i joint operations utenlands. Det er derfor for norsk del mer et spørsmål om hvilke tilganger slikt personell skal ha ut fra de tjenstlige behovene som foreligger.

Forslaget legger også opp til at tjenestepersonene skal ha tilgang til en "secure real-time communication" for å kommunisere med hjemmemyndigheter og med tjenestepersoner fra andre land som deltar i samme operasjon. Dette skal være et verktøy som utvikles av Europol Innovation Lab. Kripos er ikke pr i dag kjent med hvilket system det er snakk om, men kan ved behov undersøke dette nærmere.

Kripos understreker at reglene om utlevering av opplysninger til utlandet vil gjelde uavhengig av hvilken kommunikasjonsløsning som velges. Det er særlig viktig, og utfordrende, å sikre notoritet over utleveringer som gjøres over kommunikasjonsløsninger som norsk politi ikke selv har kontroll over.

2.9. Opplæring og etter-/videreutdanning (artikkel 8)

Kripos mener det er fornuftig, og trolig også en forutsetning, at det etableres en opplæring for personer som skal delta i joint operations. Vi viser her til vår beskrivelse av problemstillinger identifisert for European Operational Team – EOT under pkt 2.4.1.

Det er naturlig at et slikt ansvar legges til Politihøgskolen. Kripos kan ikke se at Politihøgskolen er angitt som høringsinstans i brevet fra direktoratet. Kripos foreslår derfor at rådsforslaget også forelegges dem.

Fordi joint operations er forholdsvis nytt, finnes det heller ikke et slikt opplæringsopplegg i dag. Det er mulig at det kan dras veksler på opplæringsprogram for FN- og Frontex-operasjoner.

2.10. Final provisions (artikkel 9)

Medlemslandene oppfordres til å gjøre bruk av ISF-midler. Kripos er usikker på hvorvidt norsk politi selvstendig kan søke om ISF-midler. Kripos kjenner til tilfeller hvor norsk politi har mottatt ISF-støtte, men hvor da støtten har kommet gjennom et EU-land som har fått støttet til et konkret prosjekt. Det er mulig at norsk politi kan få støtte til deltagelse i andre lands joint operations, hvor det aktuelle landet har mottatt ISF-støtte.

Som nevnt ovenfor, støtter Kripos behovet for å vurdere effekten av anbefalingene etter at de er slutført, men at ett år trolig er for kort tid for at endringene skal få noen reell effekt.

3. Oppsummering

Kripos mener at rådsforslaget inneholder flere gode forslag, og det er en naturlig utvikling av det operasjonelle samarbeidet mellom politienheter i Europa. Fordi det bakgrunnen til forslaget var å harmonisere internasjonale avtaler, er valget av "soft law" uheldig fordi det ikke har noen bindende virkning på landene. Det kan bidra til større uklarheter enn i dag.

Større bruk av "joint operations" vil kreve gode prioriteringsmekanismer, tilgjengelige ressurser i norsk politi og et opplegg for opplæring av mannskaper som skal delta. Ikke noe av dette er på plass pr i dag.

Forslaget bør muligens lede frem til en forskrift, med hjemmel i politiloven § 20 a, siste ledd, som beskriver nærmere fremgangsmåte for joint operations både i Norge og når norske tjenestepersoner deltar i utlandet, samt gjennomføringsmåter for spaning og forfølgelse over landegrensene. Forslaget om å tillate bruk av rettslige etterforskningsmetoder (teknisk sporing, romavlytting mv) ved forfølgelse over grensene, synes vanskelig å implementere uten at dette inntas i et internasjonalt regelverk Norge slutter seg til.

Med hilsen

Kristin Ottesen Kvigne
Politimester

Ole Jørgen Arvesen
Politiinspektør

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Kopi:
Line Stang