

Vedlegg 4 til rundskriv A-63/09 om ikrafttredelse av ny utlendingslov og ny utlendingsforskrift fra 1. januar 2010 - Kontroll med inn- og utreise mv.

1 Innledning

Forskriftsbestemmelsene om inn- og utreisekontroll er i hovedsak en videreføring av tilsvarende bestemmelser i utlendingsloven 1988 § 23 og utlendingsforskriften 1990 kapittel 4, §§ 82 til 93. Nytt ved bestemmelsene og systematikken er et forsøk på å tydeliggjøre de sentrale forpliktelsene Norge er bundet av som følge av Norges medlemskap i Schengensamarbeidet.

Norges deltagelse i Schengensamarbeidet omfatter blant annet et samarbeid om opphør av personkontroll på indre Schengengrenser og en felles grensekontroll ved ytre Schengengrenser. Det vil si at hvert medlemsland plikter å kontrollere sin ytre Schengengrense på vegne av alle Schengenlandene. Definisjonen av indre og ytre Schengengrenser er inntatt i den nye forskriften § 1-19.

Sentralt for Schengensamarbeidets regler om grensekontroll er Europaparlaments- og Rådsforordning nr. 562/2006 av 15. mars 2006 om innføring av fellesskapsregler som regulerer bevegelsen av personer over grenser, heretter kalt grenseforordningen. Videre har EU-kommisjonen gitt en anbefaling av 6. november 2006 i form av en praktisk håndbok for grensepersonell. Grenseforordningen erstatter artiklene 2 til 8 i Schengenkonvensjonen samt tidligere vedtak og avgjørelser, herunder den tidligere "Felleshåndboken" med vedlegg.

I den nye forskriften § 4-1 er det inntatt en bestemmelse som uttrykkelig sier at kontroll med inn- og utreise skal foretas i samsvar med grenseforordningen. Forordningen er i tillegg inntatt som vedlegg 9 til 11 til forskriften.

For nærmere redegjørelse om Schengensamarbeidet om kontroll med inn- og utreise, vises det til Ot. prp. nr. 75 (2006-2007) og Innst. O. nr. 42 (2007-2008).

For utlendinger som er omfattet av de særlige reglene i lovens kapittel 13, gjelder lovens § 20 og forskrift gitt i medhold av denne bestemmelsen, se forskriftens § 19-2 annet ledd og vedlegg 19.

2 Nærmere om grenseforordningen – Europaparlaments- og Rådsforordning (EF) nr. 562/2006 av 15. mars 2006 om innføring av fellesskapsregler som regulerer bevegelsen av personer over grenser

Grenseforordningen med vedlegg 1 til 8 og endringsforordning til grenseforordningen følger som vedlegg til forskriften. Noe av bakgrunnen for grenseforordningen var ønsket om et skarpere skille mellom bestemmelsene i Felleshåndboken som var av juridisk karakter, og bestemmelsene som gjaldt den praktiske gjennomføringen av selve grensekontrollen. Bestemmelser av juridisk forpliktende karakter er nå tatt inn i grenseforordningen, mens mange av bestemmelsene om den praktiske gjennomføringen er regulert i vedleggene til forordningen. I tillegg er det utarbeidet en praktisk håndbok for grensekontrollmyndighetene. Grenseforordningen gir regler for all passering av indre og ytre Schengengrenser og for overvåking av yttergrensene. Utøvelse av grensekontroll på ytre grenser er fullt ut et

nasjonalt ansvar, men i Schengensamarbeidet forutsettes det at alle medlemslandene ivaretar sine forpliktelser på en måte som også ivaretar kontrollbehovet til de øvrige Schengenlandene. Forordningen er ment å bidra til å sikre en ensartet praktisering av reglene.

Forordningens innledning består av 29 punkter som i det vesentlige gjengir hovedinnholdet i forordningen, særlig prinsipper for hvordan grensekontrollen skal utføres. Forordningen inneholder videre 40 artikler og 8 vedlegg. Grenseforordningen må ses i sammenheng med endringsforordningene, Europaparlaments- og Rådsforordning (EF) nr. 296/2008 av 11. mars 2008 og Europaparlaments- og Rådsforordning (EF) nr. 81/2009 av 14. januar 2009. I sistnevnte endringsforordning er det foretatt nødvendige endringer i grenseforordningen artikkel 7 nr. 3 med tanke på ikrafttredelse av Europaparlaments- og Rådsforordning (EF) nr. 767/2008 av 9. juli 2008 (VIS-forordningen). VIS er et system for EU- og Schengenmedlemslandene, for utveksling av visumopplysninger mellom statene i forbindelse med behandling og avgjørelse av visumsøknader. VIS-forordningen inneholder ingen regler om grensekontrollørers plikt til å bruke VIS-systemet. Dette er nå regulert i grenseforordningen gjennom den nevnte endringsforordningen.

3 Den nye utlendingsforskriften

3.1 Forholdet til grenseforordningen

Siden grenseforordningen med vedlegg er svært sentral i gjennomføringen av kontrollen med inn- og utreise til Norge, og siden Norge allerede er bundet av de rammer og regler forordningen gir, har departementet inntatt en ny bestemmelse i forskriftens § 4-1 som uttrykkelig sier at kontroll med inn- og utreise skal foretas i samsvar med grenseforordningen med vedlegg.

Ved at grenseforordningen med vedlegg er inntatt som vedlegg til forskriften og gjennom henvisningen i § 4-1, vil grenseforordningen ha forskrifts rang. Flere av grenseforordningens bestemmelser er av en slik art at det enten er behov for en kompetanseregulering eller at det er behov for nærmere presiseringer. For eksempel omhandler grenseforordningens artikkel 4 nr. 1 et krav om at grensepassering skal skje over godkjente grenseovergangssteder til fastsatte åpningstider, og artikkel 4 nr. 2 oppstiller tilfeller hvor det kan gjøres visse unntak fra dette kravet. Departementet har ment at det her er hensiktsmessig at både kompetanseregler og konkretisering av unntakene fortsatt følger av utlendingsforskriften, men at forskriftsbestemmelsen også henviser til grenseforordningens regler.

3.2 Godkjente grenseoverganger (jf. lovens § 14 første ledd)

Dersom ikke annet er bestemt, skal inn- og utreise til Norge skje over grenseoverganger fastsatt av departementet, jf. utlendingsloven § 14 første ledd og utlendingsforskriften § 4-2, jf. grenseforordningen artikkel 4 pkt. 1 om grensepassering over ytre Schengengrense. Liste over godkjente grenseoverganger følger som vedlegg til forskriften.

Utlendingsforskriften 1990 § 85 annet ledd bokstav a, som gjorde unntak fra kravet om at inn- og utreise skal skje over godkjente grenseovergangssteder ved passering av indre Schengengrense, er ikke videreført i den nye forskriften fordi dette allerede følger av lovens § 14 første ledd.

Bestemmelsen i utlendingsforskriften 1990 § 85 annet ledd bokstav b om unntak fra kravet om at ytre grenser bare kan passeres over godkjente grenseovergangssteder for befall eller mannskap som kommer til eller reiser fra riket på kystfiskefartøy, er nå inntatt i forskriftens § 4-3 bokstav a, jf. grenseforordningen artikkel 4 nr. 2 bokstav a.

Unntaksbestemmelsen i utlendingsforskriften 1990 § 85 annet ledd bokstav c vedrørende befal eller mannskap på *skip* som benytter seg av retten til landlov, omfattes nå av forskriftens § 4-3 bokstav a, jf. grenseforordningen artikkel 4 nr. 2 bokstav b.

I forskriftens § 4-3 første ledd bokstav b er det fastsatt at det kan gjøres unntak fra kravet om at inn- og utreise skal skje over godkjente grenseovergangssteder innenfor fastsatte åpningstider for befal eller mannskap på luftfartøy når det på forhånd er innhentet tillatelse fra Luftfarstilsynet til å lande på annet sted, jf. utlendingsforskriften 1990 § 85 annet ledd bokstav c. Grenseforordningen åpner for slikt unntak i artikkel 4 nr. 2 bokstav c om unntak for *”personer eller grupper av personer dersom det foreligger spesielle behov, forutsatt at de er i besittelse av de tillatelsene som er nødvendige etter nasjonal lovgivning og at det ikke er i strid med hensynet til medlemsstatenes offentlige orden og indre sikkerhet”*.

Utlendingsforskriften 1990 § 85 annet ledd bokstav d hadde et unntak fra kravet om at inn- og utreise skal skje over godkjente grenseovergangssteder innenfor fastsatte åpningstider for person som kommer til eller reiser fra riket på lystseilas. Et lystfartøy som kommer fra en havn utenfor Schengenterritoriet måtte på forhånd være gitt en tillatelse til å passere over annet sted enn godkjent grenseovergangssted. For visumpliktige utlendinger gis slik tillatelse nå i form av seilingstillatelse etter forskriftens § 3-20. For visumfrie utlendinger gis slik tillatelse av vedkommende politimester. Denne unntaksbestemmelsen er inntatt i § 4-3 bokstav a, jf. grenseforordningen artikkel 4 nr. 2 bokstav a som sier at det kan gjøres unntak for lystfartøyer. De nærmere presiseringer av om fartøyet kommer direkte fra en annen Schengenhavn eller om fartøyet kommer fra et tredjeland følger av forordningens vedlegg VI punktene 3.2.5 og 3.2.6. Disse punktene fremhever også det viktige prinsippet om en risikovurdering for sjøgrensek kontroll. Dersom vurderingen av risikoen for ulovlig innvandring gjør det berettiget, skal det likevel foretas kontroll av personene på lystfartøyet. I den forbindelse kan det nevnes at visumpliktige utlendinger på lystseilas var underlagt en meldeplikt i henhold til utlendingsforskriften 1990 § 83, som nå videreføres i forskriftens § 4-9.

Utlendingsforskriften 1990 § 85 annet ledd bokstav e som gjorde unntak fra kravet om at inn- og utreise skal skje over godkjente grenseovergangssteder for befal eller mannskap som kommer til eller reiser fra riket på fartøy med rett til å drive ervervsmessig fiske og fangst etter deltakerloven § 4, er videreført i forskriftens § 4-3 første ledd bokstav c. Det er en forutsetning at slikt unntak ikke er i strid med offentlig orden og indre sikkerhet i et Schengenland. Denne bestemmelsen ble inntatt i forskriften i forbindelse med implementeringen av grenseforordningen i 2007, og faller inn under unntaket i grenseforordningen artikkel 4 nr. 2 bokstav c om *”personer eller grupper av personer dersom det foreligger spesielle behov, forutsatt at de er i besittelse av de tillatelsene som er nødvendige etter nasjonal lovgivning og at det ikke er i strid med hensynet til medlemsstatenes offentlige orden og indre sikkerhet”*.

Utlendingsforskriften 1990 § 85 tredje ledd ga politimesteren kompetanse til å samtykke i inn- eller utreise over annet sted enn godkjent grenseovergangssted når ”særlige grunner” tilsier det. Grenseforordningen åpner for slikt unntak gjennom artikkel 4 nr. 2 bokstav c om unntak for personer eller grupper av personer dersom det foreligger ”spesielle behov” og grenseforordningen artikkel 4 nr. 2 bokstav d om unntak for personer eller grupper av personer dersom en ”uforutsett nødssituasjon” oppstår, slik at bestemmelsen er dekket av

forskriftens § 4-3 første ledd bokstav a sett i sammenheng med kompetansereglen i forskriftens § 4-3 annet ledd, se nedenfor.

Forskriftens § 4-3 annet ledd tydeliggjør at det er vedkommende politimester eller den politimesteren gir fullmakt som kan samtykke i inn- eller utreise over annet sted enn godkjent grenseovergangssted i henhold til denne bestemmelsen. Nytt ved bestemmelsen er også en presisering av at Politidirektoratet kan gi nærmere retningslinjer. Dette innebærer blant annet at Politidirektoratet kan fastsette de nærmere retningslinjene for når det kan og skal gjøres unntak etter bestemmelsen.

Forskriftens § 4-4 viderefører utlendingsforskriften 1990 § 84 om at fører av luftfartøy i internasjonal trafikk senest 48 timer før avgang skal innhente tillatelse fra Luftfartstilsynet til å lande på annet sted enn godkjent grenseovergangssted. Vedkommende politimester skal samtykke til slik landing før tillatelse gis. Overskriften til gjeldende forskrift § 84 omhandler ”meldeplikt” for fører av luftfartøy i internasjonal trafikk som skal lande på annet sted enn godkjent grenseovergangssted. Forskriftens § 4-5 viderefører utlendingsforskriften 1990 § 84 a om at tillatelse til videreflyging må innhentes fra vedkommende politimester dersom et luftfartøy har landet på et ikke godkjent grenseovergangssted uten tillatelse etter forskriftens § 4-4. At det må innhentes tillatelse til videreflygning følger også av grenseforordningens vedlegg VI punkt 2.1.4.

3.3 Midlertidig gjeninnføring av grensekontroll på indre grenser, lovens § 14 første ledd

I henhold til utlendingsloven 2008 § 14 første ledd kan grensekontroll på indre Schengengrense midlertidig gjeninnføres dersom det foreligger en alvorlig trussel mot offentlig orden eller indre sikkerhet. Grenseforordningen artikkel 23 til artikkel 31 omhandler de nærmere vilkår for gjeninnføring av grensekontroll på indre grenser, prosedyrer for gjeninnføringen av slik kontroll, underretnings- og rapporteringsregler mv.

Forskriftens § 4-6 første ledd omhandler og viderefører kompetansereglene for midlertidig gjeninnføring av grensekontroll på indre grenser. Beslutning om gjeninnføring av grensekontroll på indre grenser treffes av Justisdepartementet.

Justisdepartementet kan gi Politidirektoratet fullmakt til å treffe beslutning om kontroll etter bestemmelsen. Når særlige grunner taler for det, kan politimesteren treffe beslutning om slik kontroll i eget politidistrikt etter nærmere retningslinjer fastsatt av Justisdepartementet.

Hensikten med denne delegasjonshjemmelen er å sikre at kontroll på indre grenser om nødvendig kan gjeninnføres svært raskt (for eksempel ved ettersøking av kriminelle som antas å ville krysse indre grenser). I forskriftens § 4-6 annet ledd er det fastsatt at midlertidig gjeninnføring av grensekontroll skal skje i samsvar med grenseforordningens artikkel 23 til 31, som angir de nærmere regler om vilkår og varighet for midlertidig gjeninnføring av kontroll på indre grenser samt prosedyrer for gjeninnføring av slik kontroll.

Forskriftens § 4-7 viderefører bestemmelsen fra utlendingsforskriften 1990 § 85 fjerde ledd annet punkt om at svensk og norsk statsborger som er bosatt i grensestrøk mellom Sverige og Norge i følge noteveksling mellom Sverige og Norge 30. august 1917 og finsk og norsk statsborger som kommer inn under Avtale om visse norsk/finske grensespørsmål 4. januar 1983 nr. 1, likevel kan passere over annet sted enn godkjent grenseovergangssted.

3.4 Meldeplikt ved grensepassering, lovens § 14 annet ledd

Meldeplikten ved inn- og utreise omhandles i utlendingsloven 2008 § 14 annet ledd, og innebærer at enhver som kommer til riket skal melde seg for grensekontrollen eller nærmeste politimyndighet. Enhver som reiser fra riket er underlagt utreisekontroll og skal ved utreisen melde seg for grensekontrollen eller nærmest politimyndighet. Meldeplikten gjelder ikke ved passering av indre Schengengrenser, såfremt det ikke er innført midlertidig grensekontroll. Departementet kan gjøre unntak fra meldeplikten. Bestemmelsen omhandler ikke meldepliktens nærmere innhold, men dette fremgår implisitt av lovens § 15 annet og tredje ledd om gjennomføring av grensekontroll. Av informasjonshensyn, og for å tydeliggjøre pliktene til den som passerer grensen, har departementet likevel inntatt en bestemmelse i forskriftens § 4-8 om meldeplikt ved grensepassering.

Forskriftens § 4-8 fastsetter at enhver som plikter å melde seg for grensekontrollen eller nærmeste politimyndighet i henhold til lovens § 14 annet ledd plikter å legitimere sin identitet og gi slik informasjon som er nødvendig for at grensekontrollen kan gjennomføre kontroll etter forskriftens § 4-12.

Forskriftens § 4-9 viderefører utlendingsforskriften 1990 § 83 om meldeplikt for visumpliktig utlending på lystseilas. Meldeplikten gjelder uavhengig av om fartøyet kommer direkte fra en havn i et annet Schengenland eller ikke. For visumfrie utlendinger som kommer fra en havn utenfor Schengenterritoriet eller som skal til en havn utenfor Schengenterritoriet, er det innreisehavnen og utreisehavnen som er kontrollpunktene. Utlendingsforskriften skiller således mellom visumfri og visumpliktig utlending på lystseilas. Dette skillet videreføres i ny forskrift. Visumpliktige utlendinger er i en særstilling ved at det skal avkreves en forhåndstillatelse i form av visum før innreise. Meldeplikten underveis er viktig av hensyn til å vite hvor i riket utlendingen oppholder seg. Grenseforordningen har ikke et tilsvarende skille mellom visumfri og visumpliktig utlending på lystseilas. Det skal imidlertid foretas en sikkerhetsvurdering av hvordan sjøgrensekontrollen til enhver tid skal gjennomføres, jf. grenseforordningen artikkel 4 nr. 2 bokstav a og vedlegg VI punktene 3.2.5 til 3.2.7.

Forskriftens § 4-10 omhandler unntak fra meldeplikten. Bestemmelsen viderefører utlendingsforskriften 1990 § 82 tredje ledd som gjorde unntak fra meldeplikten for mannskap om bord i skip eller luftfartøy som ikke fratrer sin stilling. Bestemmelsen er en konsekvens av at mannskap om bord på norsk eller utenlands fartøy som hovedregel ikke skal innreisekontrolleres til Norge, jf. forskriftens § 4-19.

Vedkommende er videre fri til å foreta besøk og oppholde seg i den havn hvor skipet ligger. Dette er begrenset i tid til tre måneder. Dersom skipsfører er pliktig til å sende inn fortegnelse etter forskriftens § 4-24, er det en forutsetning for landlov at vedkommende er ført opp her. Dersom sjømannen ønsker å reise til andre steder i Norge enn den havnen han er kommet til eller til et annet land i Schengensamarbeidet, må han innreisekontrolleres før vedkommende kan gjøre dette. Dette innebærer i praksis at utlendingen selv plikter å ta kontakt med stedlig politi og be om å bli innreisekontrollert.

3.5 Gjennomføring av grensekontroll, lovens § 15

Utlendingsloven 2008 § 15 omhandler gjennomføring av grensekontroll. Første ledd omhandler kontrollsted. Inn- og utreisekontroll skal gjennomføres ved ytre Schengengrenser, såfremt det ikke er innført midlertidig grensekontroll ved indre Schengengrenser.

Bestemmelsen lovfester det som tidligere fremgikk av utlendingsforskriften 1990 § 87 første og tredje ledd.

I forskriftens § 4-11 videreføres utlendingsforskriften 1990 § 87 annet ledd om at inn- og utreisekontroll også skal kunne foretas *”i enkelttilfeller eller for et bestemt tidsrom på andre steder langs ytre Schengengrense, på kysten eller fra oppsynsskip i norsk territorialfarvann.”* Bestemmelsen åpner blant annet for at inn- og utreisekontroll kan foretas om bord i skip, ikke bare mens det ligger i havn, men også under reisen mv. Bestemmelser om hvor grensekontrollen skal foretas er også omhandlet i grenseforordningens vedlegg VI punkt 3.1.1. Forskriften dekker grenseforordningens tekst om dette, men på en mer kortfattet måte.

Utlendingsloven 2008 § 15 annet til fjerde ledd omhandler det nærmere innholdet i gjennomføringen av grensekontroll. Ved inn- og utreisekontroll skal det påses at enhver har pass eller annet legitimasjonsdokument som er godkjent som reisedokument, at visumpliktig har gyldig visum, det kan blant annet foretas iriskontroll, kontroll av fingeravtrykk og ansiktsgjenkjenning. I tillegg kan kjøretøy, fartøy og luftfartøy undersøkes for å fastslå om det finnes personer der som forsøker å unndra seg personkontroll. Bestemmelsen hjemler også adgangen til å visitere den kontrollerte med sikte på å fremskaffe legitimasjonsdokument. I femte ledd gis det hjemmel for nærmere regulering i forskrift.

Grenseforordningens kapittel II omhandler også flere bestemmelser om gjennomføringen av kontroll på ytre grenser. Forordningens artikkel 7 skiller mellom *”minimumskontroll”* av utlending som omfattes av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen og *”grundig kontroll”* av tredjelandsborgere.

Formålet med minimumskontrollen er å fastlå grensepasserers identitet. En slik minimumskontroll skal *”bestå av en enkel og rask kontroll, eventuelt ved hjelp av tekniske hjelpemidler og ved å søke i de relevante dataregistrene etter opplysninger som utelukkende gjelder stjålne eller på annen måte forsvunne og ugyldiggjorte dokumenter, av gyldigheten til dokumentet som tillater den rettmessig innhaver å passere grensen og av hvorvidt det foreligger tegn på at dokumentet er falsk eller forfalsket.”*, jf. grenseforordningen artikkel 7 punkt 2. Minimumskontroll anvendes som hovedregel på personer som omfattes av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen.

Grundig kontroll ved grensepassering innebærer blant annet kontroll av reisedokumenter, samt eventuelle oppholdstillatelser eller visum, innreise- og utreisestempler, formålet med oppholdet, besittelse av tilstrekkelige midler, søk i Schengen informasjonssystem (SIS) og i nasjonale registre, jf. grenseforordningen artikkel 7 nr. 3.

Utlendingsforskriften 1990 § 88 annet ledd viste til grenseforordningen artikkel 7 nr. 3 bokstav b og c hva gjelder grundig innreisekontroll og grundig utreisekontroll for tredjelandsborgere (utlending som ikke omfattes av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen). Departementet har ment at det kan være hensiktsmessig å tydeliggjøre systematikken i grenseforordningen ytterligere ved å innta begrepene *”minimumskontroll”* og *”grundig kontroll”* i forskriftsteksten sammen med en henvisning til rette bestemmelse i grenseforordningen, jf. forskriftens § 4-12.

Nytt ved bestemmelsen er at grensekontrollørene har plikt til å foreta systematisk sjekk av biometri og visumetikken gjennom bruk av VIS-systemet, jf. henvisningen til

endringsforordningen Europaparlaments- og Rådsforordning (EF) nr. 81/2009 av 14. januar 2009, se ovenfor under punkt 2 siste avsnitt. Endringsforordningen og VIS-forordningen har overgangsregler for tidspunktet for når slik systematisk sjekk må være iverksatt. Iverksettelsen av slik systematisk sjekk er avhengig av at VIS-forordningen har trådt i kraft og at grensekontrollørene har fått tilgang til rett utstyr. Iverksettelsen vil bli gjennomført ved at det utstedes en instruks fra rette departement.

Bestemmelsen i utlendingsforskriften 1990 § 88 første ledd tredje punktum for gjennomføring av passkontrolloverenskomsten artikkel 6, er ikke videreført i ny forskrift. Bestemmelsen er ansett som overflødig ved siden av våre forpliktelser etter Schengenregelverket. Heller ikke bestemmelsen i fjerde punktum om at det skal bringes på det rene at det ikke foreligger grunn for bortvisning, er videreført, da den er overflødig ved siden av ny lovs § 15 annet ledd tredje punktum.

Utlendingsforskriften 1990 § 88 tredje ledd fastslo at "passkontrollen" skal kontakte politimesteren eller den politimesteren gir fullmakt dersom det er tvil om en utlending skal tillates å reise inn i eller ut av riket. Bestemmelsen er ikke videreført i ny utlendingsforskrift, da dette er forhold som i stedet bør være gjenstand for eventuell regulering i retningslinjer.

Forskriftens § 4-13 viderefører utlendingsforskriften 1990 § 92 om at politimesteren kan beslutte å foreta kontroll og innkreve pass eller annet reisedokument fra utlending *før* innreise i riket, for å forhindre at pass eller annet reisedokument går tapt. I den utstrekning fremmed stat samtykker, kan slik kontroll og innkreving også skje på fremmed territorium. Beslutning om dette treffes av Justisdepartementet. Nytt ved bestemmelsen er en presisering av at politiet også har hjemmel til å ta kopi av pass og andre reisedokumenter.

Forskriftens § 4-14 viderefører utlendingsforskriften 1990 § 90 om kontroll av passasjerer på turistskip, men med visse endringer. På turistskip (cruiseskip) som kommer fra havn utenfor Schengenterritoriet, skal det ved anløp av norsk havn foretas kontroll av passasjerer. Kontrollen kunne etter forskriften 1990 § 90 begrenses til kontroll av passasjerlisten og av passasjerenes reisedokumenter uten personlig fremmøte. Grenseforordningen stiller ikke krav om at også passasjerenes reisedokumenter kontrolleres når kontrollen begrenses til kontroll av passasjerlister uten personlig fremmøte, jf. grenseforordningen vedlegg VI punkt 3.2.1 til 3.2.4. Det er likevel ikke noe i veien for at norske myndigheter har et krav om at også reisedokumentene skal kontrolleres. Hensynet til god kontroll av passasjerenes identitet og ekthet av dokumenter, tilsier at praksisen med å kreve reisedokumentene fremlagt, opprettholdes. Hensynet til effektivitet tilsier imidlertid at det bør være en viss mulighet for å godta at det er tilstrekkelig med kontroll av passasjerlistene. Forslaget innebærer derfor at kontrollen kan begrenses til bare å gjelde kontroll av passasjerlistene, men det er inntatt at Politidirektoratet kan gi nærmere retningslinjer. Det kan blant annet fastsette nærmere retningslinjer om at passasjerenes pass eller reisedokumenter fremlegges sammen med passasjerlistene.

Passasjer som går i land skal innreisekontrolleres på vanlig måte, jf. lovens § 15, med mindre en risikoanalyse tilsier at slik kontroll ikke er nødvendig. Når turistskip avgår fra norsk havn til havn utenfor Schengenterritoriet, skal utreisekontrollen ordinært begrenses til at grensekontrollen skal avkreve et eksemplar av passasjerlisten der det skal fremgå hvilke passasjerer som har forlatt skipet og en erklæring fra skipets fører eller den som er bemyndiget om at de øvrige passasjerer følger med skipet ut av riket.

Forskriftens § 4-15 viderefører utlendingsforskriften 1990 § 93 om transportselskapers plikt til å kontrollere reisedokumenter og visum, jf. lovens § 15 femte ledd bokstav c. Denne forpliktelsen følger også av Schengenkonvensjonen artikkel 26, som sier at fører av skip eller luftfartøy, eller transportør som utfører yrkesmessig landtransport av personer, plikter å kontrollere at reisende har gyldig reisedokument ved innreise over ytre Schengengrenser. Ved ombordstigning skal det kontrolleres at reisende har pass eller annet legitimasjonspapir som er godkjent som reisedokument og gyldig for innreise i Norge, og at visumpliktig utlending har gyldig visum.

Utlendingsforskriften 1990 § 93 siste ledd om at politiet skulle underrette Utlendingsdirektoratet dersom det ankom utlending uten gyldig reisedokument eller visum, er ikke videreført. Gjennom utlendingsmyndighetenes dataregister (DUF) vil det bli registrert om utlendingen bortvises på grunn av manglende reisedokument eller dersom vedkommende gis visum på grensen. Dersom utlendingen søker beskyttelse, vil også dette bli registrert i DUF.

Forskriftens § 4-16 viderefører utlendingsforskriften 1990 § 91 om landsetting eller overtakelse av person som har begått lovbrudd mv. om bord på luftfartøy. Selv om det foreligger grunnlag for bortvisning, skal grensekontrollen alltid imøtekomme anmodning fra fører av luftfartøy om landsetting eller overtakelse av person i henhold til Tokyokonvensjonen 14. september 1963 om forbrytelser og visse andre handlinger begått om bord i luftfartøyer artikkel 8 § 1, jfr. artiklene 12 eller 9 § 1, jfr. artikkel 13 § 1.

3.6 Tillatelse til å fratre stilling på skip. Landlov. Blindpassasjer, jf. lovens § 16

3.6.1 Tillatelse til å fratre stilling på skip

Utlendingsloven 2008 § 16 fastsetter at en utlending som fratrer sin stilling om bord på skip eller luftfartøy, ikke må gå i land i riket uten tillatelse fra politiet. Samtidig gir den hjemmel til å gi nærmere regler i forskrift om sjøfolk som fratrer sin stilling på skip og deres adgang til å gå i land i riket, samt regler om saksbehandling og klageadgang i slike saker.

I forskriftens § 4-17 videreføres utlendingsforskriften 1990 § 114 om sjømann som fratrer sin stilling på skip i norsk havn.

Forskriftens § 4-17 første ledd fastsetter at skipsføreren skal gi melding til politiet når utlending om bord i norsk eller utenlandsk skip vil forlate sin stilling mens dette ligger i norsk havn. Siste punktum i utlendingsforskriften 1990 § 114 annet ledd omhandlet Arbeids- og velferdsetatens plikt til å varsle politiet uten opphold dersom det blir kjent med at utlending skal fratre stilling på skip i riket. Bestemmelsen er ikke videreført da den ikke lenger anses som aktuell.

Forskriftens § 4-17 tredje og fjerde ledd fastsetter grunnleggende vilkår for at utlending som fratrer sin stilling skal kunne gå i land og er en videreføring av utlendingsforskriften 1990 § 114 tredje og fjerde ledd. Tillatelse til å gå i land kan bare gis når utlending er i besittelse av gyldig pass, sjøfartsbok eller annet legitimasjonspapir godkjent som reisedokument. Visumpliktig utlending må ha visum eller særskilt samtykke fra Utlendingsdirektoratet. Etter utlendingsforskriften 1990 § 114 tredje ledd var det et vilkår for tillatelse til å gå i land at det ikke forelå grunnlag for bortvisning etter utlendingsloven 1988 § 27 første ledd bokstav d, i og j, dvs. der utlendingen manglet midler, er innmeldt i SIS eller dersom hensynet til Norges eller annet Schengenlands nasjonale sikkerhet, offentlig orden, folkehelse eller internasjonale

forbindelse gjør det nødvendig. I den nye forskriftsbestemmelsen har departementet ikke begrenset vilkåret til disse bortvisningsgrunnene, men i stedet inntatt at det ikke skal foreligge bortvisningsgrunner. Utlandning som skal reise til bestemmelsessted utenfor riket må i tillegg ha visum eller særskilt tillatelse til å reise gjennom de land som passerer for å nå bestemmelsesstedet, og eventuelt tillatelse til å reise inn i det land der bestemmelsesstedet er.

Forskriftens § 4-17 femte ledd gir særregler for sjømann med sjøfartsbok eller sjømannsidentitetskort som nevnt i forskriftens § 2-8.

Forskriftens § 4-17 sjette ledd viderefører utlendingsforskriften 1990 § 114 sjette ledd om gjennomføringen av kontroll av utlandning som fratrer sin stilling på skip i norsk havn. Når utenlandsk sjømann med identitetskort utstedt i samsvar med ILO-konvensjon nr. 108, jf. § 2-8 fjerde ledd, går i land, skal det foretas alminnelig utlendingskontroll som nevnt i lovens § 15. Slik utlandning er ikke visumpiktig, jf. forskriftens § 3-1 bokstav j.

Forskriftens § 4-17 syvende ledd viderefører utlendingsforskriften 1990 § 116 syvende ledd om at tillatelse til å forlate stilling om bord på skip skal anmerkes i vedkommendes pass eller annet legitimasjonspapir, eventuelt fremgå av eget dokument.

Forskriftens § 4-17 åttende ledd fastsetter at skipets fører (kaptein) plikter å ta om bord igjen mannskap som er nektet å gå i land, eller på annen måte bringe vedkommende ut av riket etter politiets nærmere bestemmelse.

Forskriftens § 4-18 viderefører utlendingsforskriftens 1990 § 115 om garanti for utgifter i forbindelse med at utenlandsk sjømann går i land. Når det anses nødvendig, skal politiet kreve garanti av skipets eier, leier, fører eller agent for de utgifter denne hefter for etter lovens § 91 tredje ledd, når utenlandsk sjømann går i land uten tillatelse fra politiet. Det kan også kreves stilt garanti som vilkår for å gi slik tillatelse. Det skal ikke kreves stilt garanti for nordisk statsborger, med mindre særlige grunner foreligger. Utlendingsdirektoratet kan frafalle krav om garanti og unnlate å gjøre ansvar gjeldende når dette finnes rimelig i det enkelte tilfelle. Departementet mener det ikke er hensiktsmessig å videreføre utlendingsforskriften 1990 § 115 siste ledd om at politiet skal underrette om at stilt garanti er bortfalt når ansvar ikke lenger er aktuelt.

3.6.2 Landlov

Forskriftens § 4-19 viderefører innholdet av utlendingsforskriften § 117 om kontroll av utenlandsk sjømann som ønsker å benytte landlovsretten. Systematikken og innholdet er noe endret, blant annet for å synliggjøre regler som følger av grenseforordningens vedlegg.

3.6.3 Blindpassasjer

I forskriftens § 4-20 videreføres utlendingsforskriften 1990 § 116 om blindpassasjerer som kommer med skip til Norge.

Som hovedregel må de alminnelige innreisevilkårene være oppfylt for at blindpassasjer skal gis tillatelse til å gå i land. Som regel vil dette ikke være tilfellet, blant annet på grunn av manglende reisedokumenter eller manglende tillatelse til innreise i form av for eksempel visum. Etter forskriftens annet ledd kan blindpassasjerer gis tillatelse til å gå i land av ”*humanitære grunner, nasjonale hensyn eller hensyn til internasjonale forpliktelser*”. I slike tilfeller er det Utlendingsdirektoratet som har kompetanse til å gi tillatelse til å gå i land.

Forskriftens § 4-21 viderefører utlendingsforskriften 1990 § 117 a om søknad om beskyttelse fra utenlandsk blindpassasjer eller sjømann. Dersom utenlandsk blindpassasjer eller sjømann påberoper seg å være flyktning eller for øvrig gir opplysninger som tyder på at vernet i lovens § 73 kommer til anvendelse, skal saken forelegges for Utlendingsdirektoratet til behandling og avgjørelse. Utlendingsforskriften 1990 fastsatte at "*(S)lik utlending (skal) normalt gis tillatelse til å gå i land.*". Dette kunne oppfattes som om vedkommende fikk rett til å gå i land på egenhånd med tilgang til hele Schengenterritoriet, hvilket ikke er riktig. Departementet har derfor inntatt en presisering om at slik utlending normalt gis rett til å gå i land "*på de betingelser som stilles i vedtak av Utlendingsdirektoratet*".

3.7 Utlendingens plikt til å gi melding til myndighetene, lovens § 19

Forskriftens § 4-22 første til tredje ledd gjelder regler om meldeplikt for politiet for utlending som har fått, har søkt eller som søker om oppholdstillatelse.

I femte ledd er politiet pålagt å gjøre utlendingen kjent med plikten til å fremstille seg for tuberkulosekontroll etter smittevernloven dersom vedkommende skal oppholde seg i riket ut over tre måneder. Politiet skal også gi vedkommende helsemyndighet melding om navn og adresse på utlendingen.

For utlendinger som er omfattet av de særlige reglene i lovens kapittel 13, gjelder ikke lovens § 19, se forskriftens § 19-2 annet ledd bokstav c. Det er derfor gitt egne regler om tuberkulosekontroll i forskriftens §§ 19-22 til 19-23 for utlending som nevnt. Se vedlegg 19.

3.8 Plikt i andre tilfeller til å gi melding til myndighetene, lovens § 20

Lovens § 20 gir hjemmel for å pålegge meldeplikt for blant annet fører av luftfartøy, skip og den som driver overnattingssteder mv., ut fra hensynet til utlendingskontroll.

Nærmere regler er gitt i forskriftens §§ 4-24 til 4-28. Omfanget av meldeplikten er ut fra hensiktsmessighetsbetraktninger betydelig redusert sammenlignet med utlendingsforskriften 1990.

I § 4-24 gjelder meldeplikt for fører av luftfartøy eller skip som trafikkerer mellom Norge og utlandet. Bestemmelsen har også sin bakgrunn i grenseforordningen og en bestemmelse i direktiv 2007/82/EF om plikt for transportører til å fremsende passasjerdata.

I § 4-25 er det gitt en regel om meldeplikt for overnattingssteder, slik at de må gi fortegnelse over utenlandske overnattingsgjester når politiet ber om det. Overnattingsstedene må føre fortegnelse over alle som overnatter. Politimesteren eller den politimesteren gir fullmakt, skal godkjenne måten fortegnelsen føres på og til enhver tid ha adgang til gjennomsyn

I § 4-26 er det gitt en bestemmelse som er en videreføring fra utlendingsforskriften 1990, og som gir Justisdepartementet adgang til å pålegge meldeplikt ved sikkerhets- og beredskapshensyn for enhver som lar utlending overnatte hos seg.

I § 4-27 er det fastsatt at arbeidsgiver skal gi politiet fortegnelse over ansatte som ikke er nordiske borgere, når politiet ber om det. Det er Utenriksdepartementet som skal fremme slik forespørsel dersom politiet har behov for fortegnelse over utenlandske ansatte som er tilknyttet diplomatiske eller lønnede konsulære stasjoner (representasjoner) i riket. Det er ikke funnet hensiktsmessig å videreføre noen meldeplikt for Arbeids- og velferdsetaten.

Etter § 4-28 skal videre utdanningsinstitusjoner gi politiet fortegnelse over utenlandske elever eller studenter når politiet ber om det.

3.9 Alminnelig utlendingskontroll, lovens § 21

I forskriftens § 4-29 er det inntatt en ny presisering om at politiet kan ta kopi av slike dokumenter som fremlegges i forbindelse med alminnelig utlendingskontroll etter lovens § 21.

3.10 Kontrollmyndighet

I lovens § 22 første ledd er det fastsatt at det er politiet som har ansvaret for grensekontrollen. I bestemmelsens annet ledd er det inntatt en ny bestemmelse om at tollvesenet kan bistå politiet i kontrollen med utlendingers inn- og utreise i henhold til utlendingsloven, og at tollvesenet i denne forbindelse vil ha de samme rettighetene og pliktene som politiet etter lovens § 15. En nærmere regulering av er foretatt i forskriftens § 4-30, og det er utgitt egne midlertidige retningslinjer av 18. desember 2009 om tollmyndighetenes bistand til politiet ved inn- og utreisekontroll mv.

I forskriftens § 4-31 har departementet videreført de tidligere bestemmelsene i utlendingsforskriften 1990 § 86 annet og tredje ledd om andre myndigheters kompetanse til å foreta grensekontroll.