

NOU

Norges offentlige utredninger 2009: 20

Ny grenselov

Politiets grenseovervåking og inn- og utreisekontroll



Norges offentlige utredninger 2009

Seriens redaksjon:
Departementenes servicesenter
Informasjonsforvaltning

1. Individ og integritet.
Fornyings- og administrasjonsdepartementet.
2. Kapital- og organisasjonsformer i sparebanksektoren mv.
Finansdepartementet.
3. På sikker veg.
Samferdselsdepartementet.
4. Tiltak mot skatteunndragelser.
Finansdepartementet.
5. Farskap og annen morskap.
Barne- og likestillingsdepartementet.
6. Tilstandsrapport ved salg av bolig.
Barne- og likestillingsdepartementet.
7. Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 2009.
Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
8. Kompetanseutvikling i barnevernet.
Barne- og likestillingsdepartementet.
9. Lov om offentlige undersøkelseskomisjoner.
Justis- og politidepartementet.
10. Fordelingsutvalget.
Finansdepartementet.
11. Kredittavtaler.
Justis- og politidepartementet.
12. Et ansvarlig politi.
Justis- og politidepartementet.
13. Brede pensjonsordninger.
Finansdepartementet.
14. Et helhetlig diskrimineringsvern.
Barne- og likestillingsdepartementet.
15. Skjult informasjon – åpen kontroll.
Justis- og politidepartementet.
16. Globale miljøutfordringer – norsk politikk.
Finansdepartementet.
17. Sikring mot tap av felleskostnader i borettslag.
Kommunal- og regionaldepartementet.
18. Rett til læring.
Kunnskapsdepartementet.
19. Skatteparadis og utvikling.
Utenriksdepartementet.
20. Ny grenselov.
Justis- og politidepartementet.

NOU

Norges offentlige utredninger **2009: 20**

Ny grenselov

Politiets grenseovervåking og inn- og utreisekontroll

Utredning fra grenselovutvalget oppnevnt ved kgl. resolusjon nr. 35 av 21. desember 2007.
Avgitt til Justis- og politidepartementet 22. september 2009.

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1039-3

Lobo Media AS

Til Justis- og politidepartementet

Utvalget til å utrede og foreslå en lovmessig hjemmel for den sivile grenseovervåking og gjennomgå eksisterende riksgrenselov (Grenselovutvalget) legger med dette fram sin innstilling. Utvalget ble oppnevnt ved kgl. resolusjon nr. 35 av 21. desember 2007.

Innstillingen er ikke enstemmig. Ett medlem går imot så vel flertallets utkast til en ny samlende grenselov som flere av reglene i den. Det er også to andre dissenser som gjelder enkeltregler og begrunnelsen for dem.

Oslo 22. september 2009

Jon Karlsrud
leder

Magnar Aukrust

Jorunn Clementsen

Monica Furnes

Morten Hansen

Mette Birkelund
O'Connor

Unni Kathe Ottersland

Arild Aaserød

Unni Norum

Innhold

1	Oppnevning, mandat og arbeid	9			
1.1	Utvalget og dets mandat.....	9	3.2.8	Det åpne hav.....	30
1.2	Forståelsen av mandatet.....	11	3.3	Om Schengensamarbeidet.....	31
1.3	Utvalgets arbeid.....	12	3.3.1	Hva er Schengen.....	31
1.4	Kilder og forkortelser.....	13	3.3.2	Schengenprosessen; litt historikk.....	31
			3.3.3	Schengensamarbeidet og Island/Norge.....	32
2	Sammendrag	19	3.3.4	Det institusjonelle samarbeid mellom Norge/Island og EU.....	32
2.1	Innledning.....	19	3.3.5	Hovedtrekkene i Schengensamarbeidet.....	32
2.2	Bakgrunnen for utvalgets oppnevning.....	19	3.3.5.1	Inn- og utreisekontroll ved indre grenser.....	32
2.3	Utvalgets oppnevning, sammen- setning, mandat og arbeid.....	19	3.3.5.2	Inn- og utreisekontroll ved ytre grenser.....	32
2.4	Hovedpunkter i utredningen.....	19	3.3.5.3	Visumsamarbeidet.....	33
2.4.1	Gjeldende ordninger.....	19	3.3.5.4	Visa Information System (VIS).....	33
2.4.1.1	Grensene og de folkerettslige rammer.....	20	3.3.5.5	Asylsamarbeidet.....	33
2.4.1.2	Schengensamarbeidet.....	20	3.3.5.6	Politi- og påtalesamarbeidet.....	34
2.4.1.3	Organene og lovverket.....	20	3.3.5.7	Frontex.....	36
2.4.2	Sentrale spørsmål.....	21	3.3.5.8	Beredskapsteam for grense- kontroll - Rabbit (Rapid Border Intervention Teams).....	37
2.4.2.1	Riksgrensen.....	22	3.3.5.9	Grensepakken.....	37
2.5	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	25	3.3.5.10	Bruk av biometri i pass og ved inn- og utreisekontroll.....	39
2.6	Dissens fra utvalgsmedlem Ottersland.....	25	3.4	Organene og lovverket.....	39
3	Gjeldende ordninger	26	3.4.1	Historikk.....	39
3.1	Innledning.....	26	3.4.2	Justisdepartementet og dets etater ...	40
3.2	Grensene og de folkerettslige rammer.....	26	3.4.2.1	Politiets oppgaver og organisering....	40
3.2.1	Territoriet og dets folkerettslige betydning.....	26	3.4.2.2	Kripos.....	41
3.2.2	Generelt om statsgrenser.....	27	3.4.2.3	Politireserven.....	41
3.2.3	Norges landegrenser.....	27	3.4.2.4	Påtalemyndigheten.....	41
3.2.3.1	Særlig om den norsk-russiske grensen.....	27	3.4.2.5	Norges grensekommisær for den norsk-russiske grensen.....	42
3.2.4	Nærmere om sjøgrensen.....	28	3.4.2.6	Organisering og ressursbruk ved grenseforvaltning.....	42
3.2.4.1	Innledning.....	28	3.4.2.7	Forholdet til andre etater mht. grenseforvaltning; rapportering, bistand etc.....	42
3.2.4.2	Nærmere om sjøterritoriet.....	28	3.4.3	Utenriksdepartementet.....	43
3.2.4.3	Indre farvann.....	29	3.4.4	Utlendingsforvaltningen.....	43
3.2.4.4	Avgrensning av sjøterritoriet mellom stater med kyster som ligger overfor eller støter opp mot hverandre.....	29	3.4.4.1	Stortinget.....	43
3.2.4.5	Nærmere om retten til uskyldig gjennomfart.....	29	3.4.4.2	Arbeids- og inkluderings- departementet (AID).....	44
3.2.5	Den tilstøtende sone.....	30	3.4.4.3	Barne- og likestillingsdepartementet	44
3.2.6	Kyststatsoner utenfor den tilstøtende sone.....	30	3.4.4.4	Utlendingsdirektoratet (UDI).....	44
3.2.7	Jurisdiksjon over installasjoner på kontinentalsokkelen og i den økonomiske sone.....	30	3.4.4.5	Integrerings- og mangfolds- direktoratet (IMDI).....	44
			3.4.4.6	Utlendingsnemnda (UNE).....	44
			3.4.4.7	Landinfo – utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon.....	44

3.4.4.8	Politiets utlendingsenhet (PU)	44	4.1.2	Sikkerhetsbehovet.....	63
3.4.4.9	Politidistriktene	44	4.1.3	Enerett til innkreving av skatter og avgifter	64
3.4.4.10	Utenriktjenesten.....	44	4.1.4	Inn- og utreisekontroll og immigrasjonskontroll	64
3.4.4.11	Kommunesektoren	44	4.1.5	Kriminalitetsbekjempelse og hensynet til offentlig orden og indre sikkerhet.....	65
3.4.4.12	Grensepassering og inn- og utreisekontroll	45	4.2	Behovet for en ny lov.....	65
3.4.4.13	Bistandsorganer for inn- og utreisekontrollen	45	4.2.1	Generelt	65
3.4.5	Toll – og avgiftsmyndighetene	46	4.2.2	Grenseovervåking.....	66
3.4.5.1	Generelt om etatens lovmessige		4.2.3	Inn- og utreisekontroll.....	67
3.4.5.2	forankring, oppgaver, organisering og ressurser	46	4.2.4	Riksgrenseloven og grensetilsyn mv.	67
3.4.5.3	Spesielt om oppgaver som berører grensekontroll og grenseovervåking	46	4.2.5	En samlande lov for Justis- departementets grenseforvaltning? ...	67
3.4.5.4	Kvantifisering av etatens inn- og utførselskontroller – 2007 tall	47	4.3	Utfordringer ved Schengen	67
3.4.5.5	Organisering og ressursbruk ved grenseforvaltning	47	4.4	Om begrepene og de grunn- leggende elementer i en sivil grenselov	70
3.4.5.6	Forhold til andre etater	47	4.4.1	Grenseovergangssteder	70
3.4.5.7	Konstitusjonelle eller lovgivningsmessige skranker for etatens utføring av eller deltakelse i grenseforvaltningen	48	4.4.2	Grenser	71
3.4.6	Forsvaret	48	4.4.3	Grensekontroll og inn- og utreisekontroll	71
3.4.6.1	Særlig om Garnisonen i Sør-Varanger.....	49	4.4.3.1	Om kontrollmidler	72
3.4.6.2	Særlig om Kystvakten	51	4.4.3.2	Avvisning av trafikkmidler.....	75
3.4.6.3	Kystvaktrådet	53	4.4.4	Grenseovervåking.....	76
3.4.7	Kystverket.....	53	4.4.5	Grensetilsyn	77
3.4.8	Luftfartsmyndighetene	55	4.4.6	Grensekryssing og grensekrenkelse.	78
3.4.8.1	Lov om luftfart	55	4.4.7	Grenseoverskridende kriminalitet....	78
3.4.9	Andre tilsyns- og kontrollordninger..	56	4.4.8	Sikkerhet	78
3.5	Person- og varetrafikken over grensene.....	57	4.4.8	Sikkerhet	78
3.6	Andre land	58	4.4.9	Grensetjeneste	79
3.6.1	Danmark	58	4.5	Hva loven skal gjelde.....	79
3.6.2	Sverige	58	4.6	Lovreglens virkeområde	80
3.6.3	Finland	59	4.7	Forholdet mellom myndighets- utøvelse og suverenitetshevdelse	81
3.6.4	Sammenfatning av nordiske ordninger	60	4.8	Bruk av militære styrker i grensekontroll.....	81
3.6.5	Trekk ved ordningene i andre land...	60	4.9	Schengenregelverket og norsk bruk av militære styrker	82
3.6.5.1	Organisatoriske løsninger.....	60	4.10	Det enkelte grenseavsnitt	84
3.6.5.2	Bemannings.....	61	4.10.1	Luftrommet.....	84
3.6.5.3	Indre virkeområde og soner ved grenser	61	4.10.2	Sjøgrensen	84
3.6.5.4	Internt samarbeid og integrering	61	4.10.2.1	Kystverkets ressurser /tjenester	85
3.6.5.5	Eksternt samarbeid.....	62	4.10.2.2	Særlig om Kystvaktens Schengenoppgaver	87
3.6.5.6	Beføyelser	62	4.10.3	Riksgrensen - Ytre Schengen grense (den norsk – russiske landegrense).....	88
3.6.6	Russland.....	62	4.10.3.1	De stedlige forhold – risikovurdering	88
4	Sentrale spørsmål	63	4.10.3.2	Den norske løsningen	89
4.1	Grenser og grensekontroll som fenomen	63	4.10.3.3	Andre hensyn	90
4.1.1	Generelt	63	4.10.3.4	Konklusjoner	90
			4.10.4	Landegrensen for øvrig	90
			4.11	Samiske spørsmål	91

4.12	Forvaltningsrettslig kontroll og straffeprosessuelle inngrep	91	5.7	Særlig om grenseovergangsstedene .	109
4.13	Styringslinjer og kommandoveier	92	5.8	Om straff for overtredelser av loven..	110
4.14	Ulike myndighetsaktører.....	93	6	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	113
4.15	Behovet for samordning og samarbeid.....	94	6.1	Innledning/konsekvenser for politiet.....	113
4.15.1	Generelt.....	94	6.2	Konsekvenser for Forsvaret.....	113
4.15.2	Nærmere om politiets behov for samarbeid med andre etater.....	95	6.3	Konsekvenser for tollmyndighetene .	113
4.15.2.1	Innledning	95	6.4	Konsekvenser som følge av beslutninger fra EU/Schengen.....	113
4.15.2.2	Tollmyndighetene	95	6.5	Administrative konsekvenser.....	113
4.15.2.3	Forsvaret	96	7	Dissens fra utvalgsmedlem Ottersland og merknad fra utvalgets leder Karlsruud og medlemmene Aukrust, Clementsen, Hansen og Aaserød	114
4.15.2.4	Kystverket.....	96	7.1	Dissens fra utvalgsmedlem Ottersland	114
4.15.2.5	Oppsummering.....	96	7.1.1	Det er ikke behov for en grenselov...	114
4.15.3	Nærmere om EUROSUR.....	96	7.1.2	Kommentarer til prosessen.....	114
4.16	Behandling av personopplysninger ...	97	7.1.3	Ansvar for grensekontrollen er i Norge lagt til flere myndigheter	114
4.16.1	Innledning	97	7.1.4	Nærmere om bestemmelser som kan skape tvil med hensyn til ansvarsfordeling	115
4.16.2	Personopplysningsloven.....	97	7.1.5	Grensesnittet mellom administrativ personkontroll og de kriminalitetsbekjempende oppgaver – konsekvensene for personvernet og rettsikkerheten må utredes nærmere	116
4.16.3	Utlendingslovgivningens regulering av behandling av personopplysninger.....	98	7.1.6	Vide fullmaktshjemler.....	116
4.16.4	Rettslig grunnlag for politiets behandling av personopplysninger ...	98	7.1.7	Våre Schengenforpliktelser.....	117
4.16.4.1	Innledning	98	7.2	Merknader fra utvalgets leder Karlsruud og medlemmene Aukrust, Clementsen, Hansen og Aaserød	118
4.16.4.2	Passloven.....	98	7.2.1	Om prosessen.....	118
4.16.4.3	Lov om Schengen informasjonssystem	99	7.2.2	Om myndighetsansvar.....	118
4.16.4.4	Strafferegistreringsloven og forslag til politiregisterlov.....	99	7.2.3	Forholdet mellom politiets forvaltningsmessige og politimessige gjøremål – grensesnitt, personvern og fullmakter.....	119
4.16.4.5	Taushetsplikt	99	7.2.4	Formålene med grensekontroll	119
4.16.4.6	Straffeprosessloven	99	7.2.5	Om samarbeidet mellom etatene.....	120
4.16.4.7	Politoloven.....	100	8	Merknader til bestemmelsene i lovforslaget.....	121
4.16.5	Særlig om regulering av fjernsynsovervåking	100	9	Lovforslaget.....	136
4.16.6	Behovet for å regulere behandling av personopplysninger i grenseloven	100			
5	Riksgrensen (landegrensen)	102			
5.1	Riksgrenseloven	102			
5.2	Grensens gang.....	102			
5.3	Grensegatene.....	102			
5.3.1	Gjeldende rett	102			
5.3.2	Utvalgets vurdering.....	102			
5.4	Rådighet, bruk og skade utenfor grensegaten	103			
5.4.1	Gjeldende rett	103			
5.4.2	Utvalgets vurderinger	103			
5.5	Særlig om grensevassdrag	105			
5.6	Restriksjoner på allmennhetens ferdsel, bruk og atferd. Reaksjoner ...	107			
5.6.1	Restriksjoner på adgangen til grenseområdene?	108			

Kapittel 1

Oppnevning, mandat og arbeid

1.1 Utvalget og dets mandat

Ved kgl. resolusjon nr. 35 av 21. desember 2007 ble etter innstilling fra justisministeren dette utvalg oppnevnt til vurdering av lovmessig forankring av den sivile grenseovervåking:

- tingrettsdommer Jon Karlsrud, leder
- avdelingsdirektør Magnar Aukrust
- seniorrådgiver (nå oberstløytnant) Mette Birkelund O'Connor
- direktør for forretningsutvikling Morten Hansen
- seniorrådgiver Unni Kathe Ottersland
- rådgiver (nå seniorrådgiver) Monica Furnes
- politimester (nå seniorrådgiver) Gunnar Arild Aaserød
- administrasjonssjef (nå seniorrådgiver) Jorunn Clementsen.

Utvalgets leder tilhører ikke forvaltningen. De øvrige medlemmer har sitt faste arbeid i Justisdepartementet, Forsvarsdepartementet, Utlendingsdirektoratet, Toll- og avgiftsdirektoratet, Utenriksdepartementet, Vestfinnmark politidistrikt og Kystverket.

Som sekretær fikk utvalget tilordnet seniorrådgiver Unni Norum, Politidirektoratet.

Utvalget ble gitt slikt mandat:

«1. Bakgrunn

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

I forbindelse med EUs Schengenevaluering av Norge i 2005-2006, en evaluering som gjennomføres med visse mellomrom for å følge opp medlemslandenes forpliktelser, ble det pekt på en del forbedringspunkter mht. grenseover-

våking og grensekontroll. Dette gjaldt blant annet:

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

En stor del av forbedringspunktene er relatert til arbeids- og oppgavedelingen mellom politiet og Forsvaret, og flere av disse er fulgt opp med tiltak som har latt seg gjennomføre på kort sikt. Noen av forbedringspunktene må imidlertid ses på bakgrunn av blant annet *manglende lovmessig forankring* for den sivile grenseovervåking.

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

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

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

a) Grensekontroll på godkjente grenseovergangssteder

Personkontrollen, herunder kontrollen av reisedokumenter, er nærmere regulert i utlendingsloven av 24. juni 1988 med forskrifter (Arbeids- og inkluderingsdepartementet). Grensekontrollen (personkontrollen) utføres av *politiet*. Grensepasseringsstedene (plasse-

ringen mv.) blir bestemt av JD. Utlendingslovens regler om grensekontroll er nylig revidert og antas å være fullt ut i samsvar med Norges forpliktelser.

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

Også andre myndigheter så som veterinærmyndighet og biltilsyn, kan være til stede på grenseovergangssted for å ivareta kontroll på egne myndighetsområder.

b) Grenseovervåking

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

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

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

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

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

c) Behovet for utredning

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

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

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

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

3. Utredningsoppdraget

Utvalget skal

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

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

Utredningen skal forankres i

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

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

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

Utvalget ble gitt frist til utgangen av oktober 2008 med å avgi innstilling. Utvalgsarbeidet viste

seg imidlertid mer tidkrevende enn ventet. Utvalget har derfor måttet be om fristforlengelse.

1.2 Forståelsen av mandatet

(1) Det er utvalgets oppgave å foreslå en lovmessig hjemmel for den sivile grenseovervåking. Det er dessuten presisert at utredningen skal innrettes etter Schengenregelverket og Norges folkerettslige forpliktelser for øvrig. Videre er det presisert at utredningen skal forankres i eksisterende ansvarsfordeling og organisering.

Utvalget forstår dette slik at forslag til lovhjemler primært skal understøtte våre Schengenforpliktelser, jf. bakgrunnen for nedsettelse av utvalget. Kravet overfor det enkelte medlemsland om å overvåke grensene (det vil si grensen mellom grenseovergangsstedene) er også kommet direkte til uttrykk i Schengens grenseregler.

Dette vil etter flertallets oppfatning innebære at reglene om grenseovervåking bør ha som overordnet *formål* å understøtte inn- og utreisekontrollen på Schengen ytre grenser, samt å bekjempe grensekryssende kriminalitet og ulovlig innvandring. Dette innebærer at det her er snakk om en lovmessig forankring for grenseovervåking med sikte på å understøtte de oppgaver som i dag ligger til politiet.

Forsvarets virksomhet, herunder grenseovervåking som ledd i hevdelse av norsk suverenitet og suverene rettigheter, faller utenfor mandatet. Likeledes faller det utenfor mandatet å vurdere lovmessig forankring av grenseovervåking for å understøtte andre formål og andre sivile etaters oppgaver. Således avgrenser utvalget sine vurderinger til de oppgaver som i dag ligger under Justisdepartementet, og som i hovedsak er tillagt politiet.

Utvalget er imidlertid klar over at den grenseovervåking som i dag utøves av andre etater, så som Forsvaret og Kystverket (som overvåker sjøområder for å ivareta blant annet sikkerheten til sjøs), i større eller mindre grad også vil kunne benyttes for grenseovervåking til Schengenformål. Siden grenseovervåking vil være avhengig av kostbar infrastruktur og St.meld. nr. 14 (2004-2005) forutsetter at det etableres en tverretattlig samordning av meldings- og informasjonssystemet (SafeSeaNet) som gjelder anløpsbestemmelser, antar utvalget at retten og plikten til å samarbeide med andre etater bør vurderes i en utredning om politiets grenseovervåking.

Flere etater vil dessuten ha overlappende oppgaver og ansvarsområder. Dette gjelder blant annet politiet og tollmyndighetene når det gjelder

bekjempelse av grensekryssende kriminalitet. Utvalget ser derfor også et visst behov for å forankre adgangen til utveksling av informasjon med utgangspunkt i politiets virksomhet til andre etater. For overføring av personopplysninger bør denne adgangen vurderes forankret i loven.

Utover dette oppfatter utvalget at man står fritt til å vurdere lovtekniske løsninger, hjemmelsbehov og hvilke forhold som bør omfattes av et nytt regelsett.

Schengenevalueringen av Norge var den direkte foranledningen til at det ble nedsatt et lovutvalg. Utvalgets flertall oppfatter det slik at man også må ta i betraktning de vurderinger som de relevante Schengenorganene har gjort og foreslå lovregler som gjør det mulig å komme dem i møte. Utvalget er for øvrig oppmerksom på den betydelige dynamikk som gjør seg gjeldende med hensyn til utviklingen av Schengen grensesamarbeid. Sentralt i denne forbindelsen er forslaget til en nytt integrert europeisk grenseovervåkingssystem, EUROSUR, som nå er under utforming i EU og som bl.a. skal ta utgangspunkt i det etablerte SafeSeaNet. Forslag til lovregler bør derfor så vidt mulig utformes med sikte på at de også skal kunne fange opp denne utviklingen.

(2) Utvalget er i tillegg bedt om å gjennomgå eksisterende riksgrenselov (lov av 14. juli 1950 nr. 2) med sikte på å vurdere behovet for revisjon, samt eventuelt fremme forslag til endringer.

Riksgrenseloven ligger under Justisdepartementet, og ble gitt med utgangspunkt i behovet for å gi overenskomst av 29. desember 1949 mellom Norge og Sovjetunionen om forskjellige forhold ved den norsk-sovjetiske grensen (grenseregimeavtalen) en rettslig forankring. Utvalget anser det derfor som sin oppgave særlig å vurdere disse reglene i en bredere kontekst og med bakgrunn i senere års utvikling. Dertil vil det være naturlig for utvalget med bakgrunn i den tiden som er gått siden loven ble vedtatt, å vurdere behovet for en tekstmessig og lovteknisk revisjon av bestemmelsene.

(3) Utvalget skal dessuten vurdere en hensiktsmessig plassering av bestemmelsene, herunder om reglene bør samles i en ny grenselov.

Dette omfatter forslag til nye regler for grenseovervåking, samt en eventuell revisjon av någjeldende riksgrenselov. Utvalget forstår det slik at man her står fritt til å vurdere å beholde de to omhandlede regelsett som separate lover, eventuelt vurdere om de bør samles i en lov. Utvalget står også fritt til å vurdere om aktuelle forslag til lovgivning kan forankres i annen (eksisterende) lovgivning.

(4) Endelig er utvalget bedt om å vurdere hensiktsmessigheten av å flytte eksisterende bestemmelser om grenseovergangssteder og inn- og utreisekontroll i utlendingsloven inn under samme lov, det vil si en ny grenselov.

Utvalget oppfatter dette å gjelde de regler i utlendingsloven som omfatter grenseovergangsstedene, samt politiets inn- og utreisekontroll på grensen, og som i hovedsak er underlagt politiets og Justisdepartementets styringsansvar.

Aktuelle regler er inntatt i ny utlendingslov og vil, når den trer i kraft, avløse gjeldende utlendingslov av 24. juni 1988.

De regler dette gjelder er nylig vedtatt av Stortinget, og det følger av mandatet at utvalget skal vurdere å *flytte* aktuelle bestemmelser over i en eventuell ny grenselov.

Særmerknad fra utvalgsmedlem Ottersland:

Det kan stilles spørsmål ved oppfatningen av at politiet ved Norges inntreden i Schengensamarbeidet ble tildelt den overordnede ansvarlige myndighet for sivil overvåking og kontroll av yttergrensen som sådan. Det at politiet er «den ansvarlige grensekontrollmyndighet» er riktignok en formulering som benyttes noen steder i innstillingen til tilkynningsavtalen. Spørsmålet er hva som ligger i denne formuleringen?

Schengensamarbeidets hovedmålsetning er fri bevegelse av personer innen Schengenområdet og den felles yttergrensekontrollen skal forhindre ulovlig innreise. Politiets grensekontrollmyndighet må dermed anses kun å gjelde kontroll og overvåking av personer, herunder utlendingers adgang til riket. Det er slik politimyndigheten hittil har praktisert Schengenregelverket. Det er også slik man har oppfattet myndighetsansvaret i våre naboland Sverige og Finland.

Politiet har ingen overordnet grensemyndighet, men er ansvarlig for personkontrollen ved yttergrensen i henhold til Schengenregelverket. Hensikten med personkontrollen er først og fremst å fastslå personers identitet og deres adgang til inn- og utreise i riket. I hovedsak innrettes kontrollen på om identitet, pass, visum og andre forhold er i orden. Personkontrollen er en viktig del av vår innvandringspolitikk. Utlendingsloven er imidlertid nylig revidert (og ennå ikke trådt i kraft), for å ivareta en tilfredsstillende personkontroll.

Fri bevegelse av personer innen Schengen bør ikke bidra til at kriminelle og kriminelle organisasjoner kan bevege seg fritt innen Schengenområdet. Yttergrensekontrollen og Schengenregelverkets øvrige kompensatoriske tiltak er her viktige

verktøy for å forhindre kriminalitet. Politiets hjemler til å forebygge og forhindre kriminalitet følger imidlertid i hovedsak av politiloven og straffeprosessloven, og dette bør også gjelde for kriminalitetsbekjempende metoder på Schengenområdet. Det er ingen grunn til å skille kriminalitetsbekjempelse i Schengen fra politiets øvrige forebyggende metoder. Det kan imidlertid være behov for å utvide politiets metodebruk for å møte krav Schengens krav.

Det alminnelige ansvar for grensekontrollen kan ikke tillegges en etat alene slik ansvarssituasjonen og fordelingen er mellom de ulike etater i dag. Det vil skape en ny dimensjon i grenseforvaltningen og innebære en organisatorisk endring som er i strid med mandatet.

Utvalgets oppgave ikke nødvendigvis er å lage en ny grenselov:

Under punkt 3 i utredningsoppdraget fremkommer det at utvalget skal vurdere en hensiktsmessig plassering av lovbestemmelsene, herunder om reglene *bør samles i en ny grenselov*. Utvalget er altså ikke bedt om å lage en samlende grenselov, men om å vurdere om det er hensiktsmessig. Politiets hjemler til å drive personkontroll følger av en nylig revidert utlendingslov. Tolloven er også nylig revidert og gir hjemler til å drive sivil grensekontroll med varer og transportmidler på så vel Schengens yttergrense som de indre grenser. Schengens kriminalitetsbekjempende tiltak bør følge det samme straffeprosessuelle spor som andre tiltak og metoder politiet benytter.

Det er ingen tvil om at det er utfordringer med hensyn til å utforme et godt grunnlag for samarbeid, bistand og koordinering av grenseovervåkingen, men dette må skje gjennom godt og eventuelt utvidet samarbeid mellom de ulike nasjonale etater som har oppgaver knyttet til overvåking og grensekontroll.

1.3 Utvalgets arbeid

Utvalget hadde sitt første møte den 11. januar 2008 og har hatt i alt 40 møtedager. Utvalget har ikke hatt sekretær på heltid. Lederen har i deler av den perioden utvalget har vært i arbeid, vært frikjøpt fra arbeidet som dommer. De enkelte utvalgsmedlemmene har utarbeidet utkast til deler av utredningen.

I tillegg til de enkelte forslag som framgår av utredningen, har det vært drøftelser om forståelse av utvalgets mandat, behovet for en ny grenselov og om loven bare skulle gjelde personkontroll eller

om det skulle utarbeides en sektorovergripende lov for grensekontroll. Utvalget kom til at utvalgets mandat tilsa at loven burde begrenses til å gjelde personkontrollen. Drøftelsene har også gått på behovet for å oppfylle Norges folkerettslige forplikter – særlig i forhold til Schengenregelverket. Det har vært et mål for utvalget å utarbeide et lovfor-slag som vil være et tjenlig instrument for politiets grensekontrollarbeid.

Utvalget har besøkt/fått orienteringer om følgende:

- Toll- og avgiftsdirektoratet om toll og varekontroll.
- Politidirektoratet om Schengen og Schengens evalueringssystem.
- Utenriksdepartementet om Schengen og prosessen fram til norsk deltakelse.
- EUs grensebyrå Frontex i Warszawa.
- Den polske grensevakts hovedkvarter i Warszawa.
- Kriminalpolitisenentralens desk, Interpol, Euro-pol, Østersjø samarbeidet, Sirene, Politiets utlendingsenhet, EUROSUR.
- Forsvarets fellesoperative hovedkvarter i Stavanger om Forsvaret, sjøovervåking og Kystvakten.
- Kystverket Vest i Haugesund om Kystverket, sjøsikkerhet, sjø- og trafikkovervåking og meldingsordninger.
- Østfinnmark politidistrikt, Kirkenes om grenseovervåking og samarbeidet med Garnisonen i Sør-Varanger.
- Garnisonen i Sør-Varanger (GSV).
- Det norske grensekommissariat for den norsk-russiske grense, Kirkenes.
- Storskog grenseovergangssted og Svanvik grensestasjon.
- Det finske Gränsbevakningsväsendets hovedkvarter, Imatra grenseavsnitt og Pelkola grensestasjon om finske ordninger.
- Svenske toll-, politi- og kustbevakningsmyndigheter om svenske ordninger.

1.4 Kilder og forkortelser

Utredningsoppdraget angår både internasjonal rett, internasjonale organer, ordningene i andre land, og norske ordninger og vår lovgivning og de etater som administrerer den. Kildetilfanget er omfattende. Utvalget har måttet foreta en seleksjon av kilder. Den kan være noe tilfeldig, men dekker de behov utvalget har sett. I fortegnelse som

følger vil kortbetegnelser og forkortelser bli uthevet og satt i parentes.

Litteratur, utredninger og dokumenter til Stortinget

- Andenæs, Johs.: Statsforfatningen i Norge, 9. utg.
Andenæs og Fliflet: Statsforfatningen i Norge (10. utgave)
Aschehoug, T. H.: Norges nuværende statsforfatning Andet bind (1879).
Auglend, Ragnar L, Mæland, Henry John og Røsandhaug, Knut: Politirett, 2. utg.
Bjerke, Hans Kristian og Keiserud, Erik: Straffeprosessloven Kommentarutgave, 3. utg.
Bull, Kirsti Strøm: «Lappekodisillen og 1905» - artikkel i boka Rett, nasjon, union.
Castberg, Frede: Norges Statsforfatning, 3. utg.
Eckhoff og Smith: Forvaltningsrett (8. utgave).
Eksamensbesvarelse: Tollvesenets rolle som aktør i nasjonal krisehåndtering – indre sikkerhet.
Fleischer, Carl August: Folkerett, 7. utg.
Fleischer, Carl August: Om bruk av militær makt, militært utstyr m.v. i indre konflikter – spørsmål om rekkevidden av Grunnlovens § 99 annet ledd (ikke trykket – foreligger på Lovdata).
Graver: Alminnelig forvaltningsrett (3. utgave).
Helset og Stordrange: Norsk statsforfatningsrett (1997).
Kjerschow, P: Straffeloven med kommentar, utg. 1930.
Ladley, Andrew and White, Nicola: Conceptualising the Border, Institute of Policy Studies, New Zealand, 2006 (ISBN 1-877347-13-2).
Kvam, Bjarne: Norge og Schengen.
Matningsdal, Magnus og Bratholm, Anders: Straffeloven Kommentarutgave, 2. utg.
Nordisk samekonvensjon, utkast fra finsk-norsk-svensk-samisk ekspertgruppe, avgitt 26. oktober 2005.
Nystuen, Gro: «Karlstad-konvensjonen om nøytral grensesone og de hemmelige klausuler om nedleggelse av norske festninger» - artikkel i boka Rett, nasjon, union.
Ruud, Morten og Ulfstein, Geir: Innføring i folkerett, 3. utg.
Savolainen, Jukka: Comprehensive Risk Analysis Model for the Border Guards. The Finnish Border Guard, Border and Coast Guard Academy, utg. 2007.
Smith, Carsten: «Militære maktmidler overfor norske borgere» trykt i Festskrift til Rolf Ryssdal.
Stub, Marius: Tollvesenets kontrollmyndighet, Universitetet i Oslo, Institutt for offentlig rett, utg. 1998.

- NOU 1983: 47 Ny fremmedlov.
NOU 1983: 57 Straffelovgivningen under omforming Straffelovkommisjonens delutredning I.
NOU 1984: 31 Straffelovgivningens stedlige virkeområde Straffelovkommisjonens delutredning.
NOU 1994:12 Lov om vassdrag og grunnvann.
NOU 2000: 24 Et sårbart samfunn.
NOU 2002: 4 Ny straffelov, Straffelovkommisjonens delutredning VII.
NOU 2003: 18 Rikets sikkerhet.
NOU 2003: 21 Kriminalitetsbekjempelse og personvern – politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger.
- Ot.prp. (1950) om Lov om forskjellige tiltak til gjennomføring av oppmerking og overvåking av riksgrensen.
Ot.prp. nr. 56 (1998-99) Om lov om Schengen informasjonssystem (SIS) og lov om endringer i utlendingsloven og i enkelte andre lover som følge av Schengensamarbeidet.
Ot.prp. nr. 22 (1994-95) Om lov om politiet (politiloven).
Ot.prp. nr. 41 (1996-97) Om lov om Kystvakten (kystvaktloven).
Ot.prp. nr. 92 (1998-1999) Om lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven).
Ot.prp. nr. 31 (2000-2001) Om lov om endring i politiloven (begrenset politimyndighet til militære vakter på den norsk-russiske grense).
Ot.prp. nr. 66 (2001-2002) Om endring av straffeprosessloven m.v. (hurtigere straffesaksbehandling, varetektsfengsling i isolasjon m.v.).
Ot.prp. nr. 35 (2002-2003) Om lov om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone.
Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) Om straff (straffeloven).
Ot.prp. nr. 75 (2004-2005) Om endringer i lov 9. juni 1972 nr. 31 om reinbeiting i henhold til konvensjon av 9. februar 1972 mellom Norge og Sverige om reinbeite.
Ot.prp. nr. 86 (2004-2005) Om lov om endring av passloven (elektronisk lagring av biometrisk personinformasjon i pass m.m.).
Ot.prp. nr. 48 (2005-2006) Om lov om endring i lov av 16. juni 1999 nr. 66 om Schengen informasjonssystem (SIS).
Ot.prp. nr. 58 (2006-2007) Om lov om toll og vareførsel (tolloven).
Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).
Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 m.v. (skjerpende og formidlende omstendigheter, folke-
mord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet).
Ot.prp. nr. 38 (2007-2008) Om lov om endring i lov av 16. juni 1999 nr. 66 om Schengen informasjonssystem (SIS).
Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) Om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 (siste delproposisjon – slutføring av spesiell del og tilpasning av annen lovgivning).
Ot.prp. nr. 36 (2008-2009) Om lov om endringer i utlendingsloven 1988 og utlendingsloven 2008 (gjennomføring av forordning nr. 767/2008 og rådsbeslutning nr. 633/2008 vedrørende visuminformasjonsystemet VIS) m.v.
Ot.prp. nr. 64 (2008-2009) Om endringer i lov 19. juni 1997 nr. 82 om pass (elektronisk lagring av biometrisk personinformasjon i form av fingeravtrykk i pass m.m.).
Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) Om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven).
- Innst.O. nr. 98 (2004-2005) Innstilling fra næringskomiteen om lov om endringer i lov 9. juni 1972 nr 31 om reinbeiting i henhold til konvensjon av 9. februar 1972 mellom Norge og Sverige om reinbeite.
- St.meld. nr. 33 (1998-99) om regelverk som avtalen med Den europeiske union om institusjonelle løsninger for tilknytning til Schengensamarbeidet skal anvendes på.
St.meld. nr. 18 (1999-2000) Om Norges deltakelse i internasjonalt politisamarbeid.
St.meld. nr. 17 (2001-2002) Samfunnssikkerhet.
St.meld. nr. 14 (2004-2005) På den sikre siden – Sjøsikkerhet og oljevernberedskap.
St.meld. nr. 42 (2004-2005) Politiets rolle og oppgaver.
- St.prp. nr. 37 (1995-96) Om samtykke til ratifikasjon av FNs havrettskonvensjon av 10. desember 1982.
St.prp. nr. 42 (1996-97) Om samtykke til ratifikasjon av samarbeidsavtale av 19. desember 1996 mellom partene i Schengenavtalen og Schengenkonvensjonen, og Island og Norge om avskaffelse av personkontroll på de felles grenser.
St. prp. nr. 50 (1998-1999) Om samtykke til inngåelse av avtale mellom Rådet for Den europeiske unionen og Republikken Island og Kongeriket Norge om de sistnevnte staters tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket.

St.prp. nr. 98 (2000-2001) Om samtykke til inngåelse av en avtale mellom Kongeriket Norge og Den europeiske politienhet (Europol) om samarbeid om bekjempelse av alvorlige former for internasjonal kriminalitet.

St.prp. nr. 58 (2004-2005) Om samtykke til inngåing av ei samarbeidsavtale mellom Norge og Eurojust for å styrke kampen mot alvorlige former for internasjonal kriminalitet.

St.prp. nr. 3 (2007-2008) Om samtykke til ratifikasjon av overenskomst av 11. juli 2007 mellom Norge og Russland om den maritime avgrensning i Varangerfjordområdet.

St.prp. nr. 25 (2007-2008) Om samtykke til godkallelse av forordning (EF) nr. 863/2007 om opprettelse av beredskapsteam for grensekontroll (videreutvikling av Schengen-regelverket) (*Rabit*).

St.prp. nr. 44 (2007-2008) Om samtykke til godkallelse av vedtak om videreutvikling av Schengen-regelverket (to rettsakter om opprettelse, drift og bruk av annen generasjon av Schengen informasjonssystem (*SIS II*) og en forordning om tilgang til SIS II for organer som har ansvaret for utstedelse av registreringsbevis for motorkjøretøyer).

Rapport utarbeidet som oppfølging av kystforvaltningsutvalgets innstilling: Koordinert meldings- og informasjonsfunksjon i kystforvaltningen, avgitt 31. mai 1995.

Rapport til Justisdepartementet fra undergruppe 6: Norsk Schengenimplementering. Tverretattlig samarbeid (*Haukaas-gruppen*), avgitt 1. oktober 1999.

Innstilling av 1. juli 2002 fra en interdepartemental arbeidsgruppe om samordning av forskrifter om meldeplikt for fartøyer (*Eggen-gruppen*).

Innstilling fra arbeidsgruppe nedsatt av Forsvarsdepartementet 11. mars 2003: Kystberedskap og overvåking.

Rapport fra arbeidsgruppen for utredning av oppgave- og myndighetsfordelingen mellom Kystvakten, politiet og påtalemyndigheten, avgitt 12. november 2007 (*Hemmer-gruppen*).

Innstilling fra arbeidsgruppe under Justisdepartementet og Forsvardepartementet: Om ansvars- og samarbeidsforhold mellom politi og militære styrker, avgitt mars 1987.

SOU 2004: 110 Gränskontrollag – effektivare gränskontroll.

Inrikesministeriet i Finland, Staben för gränsbekvakningsväsendet: Gränsbekvakningsväsendets lagreform (samling av propositioner, lovttekster og forordninger), utg. 2005.

Traktater, internasjonale tekster og dokumenter

(Avtaler, protokoller m.m. som bare gjelder riksgrensens gang, bestemte grensevassdrag, grenseoppgang, vedlikehold, merking, sjøgrensene mot nabostater, rein, m.m. er utelatt.).

Traktat av 2. oktober 1751 om grensen mellom Norge og Sverige (*Strömstadtraktaten*).

Konvensjon av 14. mai 1826 mellom Norge og Russland om fastleggelsen av grensen mellom de to land.

Deklarasjon av 1. juni 1847, felles mellom Norge og Russland, om periodisk revisjon av grensen mellom de to land.

Traktat av 9. februar 1920 mellom Norge, Amerikas Forente Stater, Danmark, Frankrike, Italia, Japan, Nederlandene, Storbritannia og Irland og de britiske oversjøiske besittelser og Sverige angående Spitsbergen (*Svalbardtraktaten*).

Konvensjon av 11. mai 1929 mellom Norge og Sverige om visse spørsmål vedrørende vassdragsretten.

Overenskomst av 29. desember 1949 mellom Norge og Sovjetunionen om forskjellige forhold ved den norsk-sovjetiske grense og om fremgangsmåten ved ordningen av konflikter og hendinger på grensen (*grenseregimeavtalen*).

Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter - EMK av 4. november 1950.

Protokoll av 7. februar 1953 mellom Norge, Finland og Sovjetunionen om vedlikehold av grensemerket på Krokfjellet (treriksrøys).

Noteveksling av 16. september 1957 med Sverige om minsking av grensegaten.

Overenskomst av 18. desember 1957 mellom Norge og Sovjetunionen om utnyttning av vannkraften i Pasvikelven (Paatsojoki).

FN-konvensjon av 10. desember 1982 om havets rett (*havrettskonvensjonen*).

Konvensjon av 19. juni 1990 om gjennomføring av Schengenavtalen av 14. juni 1985 (*Schengenkonvensjonen*).

– Samarbeidsavtale av 19. desember 1996 mellom Schengenlandene og Island og Norge (*samarbeidsavtalen*).

– Avtale av 18. mai 1999 med Den europeiske union om Norge og Islands tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengenregelverket (*tilknytningsavtalen*).

– Rådsforordning nr. 343/2003 – (*Dublin II*).

– Rådsforordning nr. 2007/2004 av 26. oktober 2004 om et europeisk byrå for gjennomføringen

av operasjonelt samarbeid på de ytre grenser til medlemsstatene i Den europeiske Union (*Frontex-forordningen*).

- Rapport av 20. oktober 2005 fra the Schengen evaluation committee til the Schengen evaluation Working Party om evalueringen av Norge mht. landegrenser.
- Rapport av 25. november 2005 fra evalueringskomiteen for sjøgrenser til the Schengen evaluation Working Party om evalueringen av Norge mht. sjøgrenser.
- Note av 2. mai 2006 fra the Schengen evaluation Working Party til Coreper/rådet om rådskonklusjoner ved Schengenevalueringen av Norge.
- Europaparlaments- og Rådsforordning nr. 562/2006 av 15. mars 2006 om innføring av fellesskapsregler som regulerer bevegelsen av personer over grenser (*grenseforordningen*).
- Europaparlaments- og Rådsforordning nr. 1987/2006 av 20. desember 2006 og Rådsbeslutning nr. 2007/533 JHA av 12. juni 2007 om opprettelse, drift og bruk av annen generasjon av Schengen informasjonssystem (SIS II).
- Europaparlaments- og Rådsforordning nr. 863/2007 av 11. juni 2007 om innføring av en mekanisme for opprettelse av beredskapsteam for grensekontroll, om endring av rådsforordning (EF) nr. 2007/2004 med hensyn til en slik mekanisme og om regulering av utsendte tjenestemenns oppgaver og myndighet (*Rabit*).
- Rådsbeslutning nr. 633/2008 om tilgang til VIS for utpekte myndigheter og Europol med henblikk på å hindre, avdekke og etterforske terrorhandlinger og andre alvorlige kriminelle handlinger.
- Rådsforordning nr. 767/2008 om VIS og utveksling av opplysninger mellom medlemsstater om visum (VIS-forordningen).
- Schengenkatalogen av 19. mars 2009 om yttergrensekontroll, bortvisning/utvisning og tilbakeholdelse. Rekommandasjoner og best praksis (*Schengenkatalogen*).

Amsterdam-traktaten om endring av traktaten om Den europeiske union, traktatene om opprettelse av De europeiske fellesskapene og visse tilknyttede akter Protokoll nr. 2 (Schengen-protokollen).

Avtale mellom Norge og Sverige av 27. januar 1993 om opphevelse Konvensjon angaaende neutral zone, befæstningers nedleggelse m.m. av 26. oktober 1905

(Traktat mellom Norge og Sverige av 26. oktober 1661 (om Båhuslen)).

Europa-parlamentet og rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af person-

oplysninger og om fri udveksling af sådanne opplysninger (personverndirektivet).

Avtale av 12. november 2002 mellom Norge og Russland om samarbeid i grensespørsmål (om etterlevelse av grenseregimet, redningstjeneste, innsats mot smugling av narkotika, våpen og eksplosiver, ulovlig migrasjon, m.m.).

Avtale av 27. februar 2007 mellom Norge og Finland om skjøtselen av riksgrensen mellom de to land.

Rådets rammebeslutning 2006/960/RIA av 18. desember 2006 om forenkling av utveksling av opplysninger og etterretning mellom medlemsstatenes rettshåndhevende myndigheter («Det svenske initiativet») og retningslinjene for implementeringen av rammebeslutningen datert 7. april 2009.

Lover med tilhørende forskrifter, instruks m.m.

Cancelli-promemoria av 25. februar 1812 om en sjøgrense på en sjømil.

Grunnloven av 17. mai 1814 (GrL.).

Lov av 23. juni 1888 nr. 1 om Retten til Fiskeri i Tanavasdraget i Finmarkens Amt.

Lov av 22. mai 1902 nr. 10 Alminnelig borgerlig Straffelov (*strl.*).

Lov av 18. august 1914 nr. 3 om forsvarshemmeligheter (*lov om forsvarshemmeligheter*), se også *strl.* § 418 nr. 2, luftfartsloven av 11. juni 1993 nr. 101 § 17-14, losloven av 16. juni 1989 nr. 59 § 13, samt lov av 17. juni 1966 nr. 19 om fiskeforbud m.v. for utlendinger i norske territorialfarvann § 8.

– Forskrift av 23. desember 1994 nr. 1130 om fremmede ikke-militære fartøyers anløp av og ferdsel i norske territorialfarvann under fredsforhold (*anløpsforskriften*).

– Forskrift av 4. mai 1995 nr. 459 om påbudte leder og rapporteringspunkter for fremmede ikke-militære fartøyers ferdsel i norske territorialfarvann.

– Forskrift av 2. mai 1997 nr. 396 om fremmede militære fartøyers og luftfartøyers adgang til norsk territorium under fredsforhold.

– Instruks av 19. desember 1997 nr. 1545 om rapporteringsplikt for offentlige tjenestemenn for å bistå sjømilitære myndigheter i oppsynet langs kysten og i norske sjøområder.

Lov av 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard.

Lov av 27. februar 1930 nr. 2 om Jan Mayen.

Lov av 27. februar 1930 nr. 3 om Bouvet-øya, Peter I's øy og Dronning Maud Land m.m.

Forskrift av 19. september 1930 om Bouvet-øya.

Lov av 12. juni 1931 nr. 1 i henhold til konvensjon av 11. mai 1929 mellom Norge og Sverige om visse spørsmål vedrørende vassdragsretten.

Lov av 7. mars 1940 nr. 1 om adgangen til visse områder.

Lov av 14. juli 1950 nr. 2 om forskjellige tiltak til gjennomføring av oppmerking og overvåking av riksgrensen (*riksgrenseloven*).

- Forskrift av 7. november 1950 nr. 4 om forskjellige forhold ved riksgrensen (*riksgrenseforskriften*).
- Instruks for den norske grensekommisær ved den norsk-sovjetiske grense, fastsatt av Justisdepartementet den 7. november 1950.
- Instruks av 5. august 2005 (til grensekommisæren, politiet og Garnisonen i Sør-Varanger) om samarbeid om grenseoppsynet på landegrensen mellom Norge og Russland, gitt av Kongen med grunnlag i Kongens instruksjonsmyndighet.
- Samarbeidsavtale, revidert 1. februar 2008, mellom Østfinnmark politidistrikt, Garnisonen i Sør-Varanger og Grensekommisariatet.

Lov av 23. oktober 1959 nr. 3 om oreigning av fast eignedom (*oreigningsloven*).

Lov av 21. juni 1963 nr. 23 – (*veglov*).

Lov av 18. juni 1965 nr. 4 om vegtrafikk (*vegtrafikkloven*).

Lov av 10. juni 1966 nr. 5 om toll (*tolloven*).

Lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (*forvaltningsloven*).

Lov av 11. juni 1971 nr. 52 om strafferegistrering (*strafferegistreringsloven*).

Lov av 20. desember 1974 nr. 73 om dyrevern (*dyrevernloven*).

Lov av 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone.

Lov av 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (*forurensningsloven*).

Lov av 22. mai 1981 nr. 28 om rettergangsmåten i straffesaker (*strpl.*).

- Forskrift av 28. juni 1985 nr. 1679 med senere endringer om ordningen av påtalemyndigheten (*påtaleinstruksen*).

Lov av 29. mai 1981 nr. 38 om viltet (*viltloven*).

Lov av 8. juni 1984 nr. 51 om havner og farvann (*havneloven*).

- Forskrift om ankomst- og avgangsmelding og om adgang til fartøy, anlegg og innretninger av 13. desember 1988 nr. 1011.
- Forskrift om sjøtrafikk i bestemte farvann (*sjøtrafikkforskriften*) av 11. desember 1998 nr. 1273.

– Forskrift om krav til melding og utfylling av kontrolliste ved fartøyers transport av farlig eller forurensende last av 16. juni 1999 nr. 727.

– Forskrift om påbudte seilingsleder i territorialfarvannet av 23. desember 2003 nr. 1797.

– Forskrift om trafikkseparasjonssystem i norsk økonomisk sone på strekningen mellom Vardø og Røst av 29. juni 2007 nr. 734

– Forskrift om sikring av havner og havneterminaler mot terrorhandlinger m.v. av 3. juli 2007 nr. 825.

– Forskrift om havner og farvann på Svalbard av 11. april 2008 nr. 342.

– Forskrift om sikkerhet og terrorberedskap i havner på Svalbard av 23. april 2008 nr. 394.

– Forskrift om posisjonsrapportering for fartøy i farvannene ved Svalbard av 26. juni 2008 nr. 718.

Lov av 14. juni 1985 nr. 77 plan- og bygningslov.

Lov av 18. desember 1987 nr. 93 om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi m.v. (*eksportkontrollloven*).

Lov av 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (*utlendingsloven*).

- Forskrift av 21. desember 1990 nr. 1028 (med senere endringer) om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (*utlendingsforskriften*).

Lov av 16. juni 1989 nr. 59 om lostjenesten m.v. (*lostloven*).

– Forskrift om plikt til å bruke los i norske farvann av 23. desember 1994 nr. 1129.

– Forskrift om farledsbevis av 23. desember 1994 nr. 1215.

– Forskrift for lostjenesten ved beredskap/krig av 25. juli 1986 nr. 1607.

Lov av 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfiske m.v.

Lov av 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart (*luftfartsloven*).

- Forskrift om forebyggelse av anslag mot sikkerheten i luftfarten av 30. april 2004 nr. 715.

Lov av 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer (*smittevernloven*).

Lov av 4. august 1995 nr. 53 om politiet (*politiloven*).

- Forskrift av 22. juni 1990 nr. 3963 med senere endringer om Alminnelig tjenesteinstruks for politiet (*politiinstruksen*).

- Forskrift av 17. desember 1999 nr. 1391 om politidistrikt, namsmannsdistrikt, lagdømme og domssogn for utøvelse av politimyndighet, namsmannsmyndighet og domsmyndighet på kontinentalsokkelen, samt om politimyndighet i havområdet utenfor Svalbards territorialfarvann.
- Våpeninstruks for politiet, fastsatt av Justisdepartementet 1. august 1989.
- Instruks gitt ved kgl.res. av 5. august 2005, om tildeling av begrenset politimyndighet til militære grensevakter ved den norsk-russiske grensen.

Lov av 21. juni 1996 nr. 38 om statlig naturoppsyn (*naturoppsynsloven*).

Lov av 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet.

Lov av 13. juni 1997 nr. 42 om Kystvakten (*kystvaktloven*).

- Instruks av 5. november 1999 nr. 1145 om Kystvakten (*Kystvaktinstruksen*).
- Instruks av 5. november 1999 nr. 1146 om Kystvaktrådets sammensetning, oppgaver og virksomhet.
- Samarbeidsavtale av 23. mars 2001 mellom Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet vedrørende kystvaktens utførelse av politioppgaver.

Lov av 19. juni 1997 nr. 82 om pass (*passloven*).

Lov av 16. juli 1999 nr. 66 om Schengen informasjonssystem (*SIS-loven*).

- Forskrift av 21. desember 2000 til lov om Schengen informasjonssystem (*SIS-forskriften*)

Lov av 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger (*personopplysningsloven*).

Lov av 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (*vannressursloven*).

Instruks av 28. februar 2003 med senere endringer om Forsvarets bistand til politiet, gitt ved kgl. res. i medhold av Kongens instruksjonsmyndighet.

- Samarbeidsavtale av 2. oktober 2007 mellom politiet og Forsvaret om bistand til politiet (legger rammen for lokale samarbeidsavtaler).

Lov av 27. juni 2003 om Norges territorialfarvann (*territorialfarvannsl.*).

Lov av 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (*introduksjonsloven*).

Lov av 19. juni 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet m.v. (*matloven*).

Lov av 28. mai 2004 nr. 29 om register over opplysninger om valutaveksling og overføring av betalingsmidler inn og ut av Norge (*valutareguleringsloven*).

Lov av 20. mai 2005 nr. 28 om straff (*ny straffelov*).

Lov av 17. juni 2005 nr. 85 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (*finnmarksloven*).

Lov av 16. februar 2007 nr. 9 om skipssikkerhet (*skipssikkerhetsloven*).

- Forskrift av 16. februar 2007 nr. 171 om delegering av myndighet til Nærings- og handelsdepartementet, Miljøverndepartementet og Forsvarsdepartementet etter skipssikkerhetsloven og utpeking av tilsynsmyndighet.

Lov av 21. desember 2007 nr. 119 om toll og vareførsel (*ny tolllov*).

Lov av 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her, ikke i kraft (*ny utlendingslov*).

Politidirektoratets rundskriv 2004/003: Brukerinstruks ved registrering og treff i SIS.

Riksadvokatens rundskriv nr. 5/2004 om saknetmeldinger – etterforskning.

Riksadvokatens skriv av 12. januar 2006: Kystvakten – påtalemyndighetens ansvar for tvangsmidler i det straffeprosessuelle spor.

Politidirektoratets skriv av 26. mars 2008: Schengen evaluering av Norge – oppfølgingen av samarbeidet med Kystvakten.

Utlendingsdirektoratets rundskriv RS 2007-002 Grenseforordningen (Schengen Border Code) og Praktisk håndbok for grensepersonell (Practical Handbook for Border Guards).

Praktisk håndbok for grensepersonell (Schengen-håndbok) – Kommisjonsanbefaling datert 6. november 2007.

Utlendingsdirektoratets rundskriv 2008-045: Gjennomførende rutiner i tilknytning til Eurodacforordningen.

Kapittel 2

Sammendrag

2.1 Innledning

Grenselovutvalget legger med dette fram sin innstilling om grensene og tilsynet med dem og om kontrollen med trafikken over grensene. Utredningen munner ut i et forslag til en ny grenselov som når det gjelder inn- og utreisekontrollen har bekjempelse av grenseoverskridende kriminalitet og ulovlig innvandring som formål. Loven vil erstatte gjeldende riksgrenselov, som er fra 1950. Utkastets regler om grensepassering og personkontroll er for en stor del hentet fra utlendingsloven av 2008, men det innerholder også nye bestemmelser, særlig om overvåkingen av grensene og grenseovergangsstedene for å hindre omgåelser av kontrollen.

Utredningen består av følgende deler: Kap. 1 og 3 inneholder en oversikt over bakgrunnen for utredningen og de gjeldende ordninger, herunder Schengensamarbeidet og organisering av grensetjenestene i andre land. Kap. 4 og 5 omhandler de sentrale spørsmål knyttet til grenseovervåking og inn- og utreisekontroll, samt utvalgets vurderinger. Kap. 6 omhandler de økonomiske og administrative konsekvenser og kap. 7 inneholder utvalgsmedlem Otterslands generelle dissens og kommentarer til den. Kap. 8 og 9 inneholder merknader til de enkelte bestemmelser og lovforslaget.

2.2 Bakgrunnen for utvalgets oppnevning

I forbindelse med EUs Schengenevaluering av Norge i 2005-2006, ble det påpekt en del forbedringspunkter knyttet til grenseovervåking og inn- og utreisekontroll. En stor del av disse punktene er knyttet til arbeids- og oppgavefordelingen mellom politiet og Forsvaret, og flere av disse er fulgt opp med tiltak som har latt seg gjennomføre på kort sikt. Noen av forbedringspunktene har sammenheng med manglende lovmessig forankring for den sivile grenseovervåking. Regjeringen besluttet derfor å oppnevne et utvalg for å utrede en lovmessig forankring av den sivile grenseovervåking.

2.3 Utvalgets oppnevning, sammensetning, mandat og arbeid

I kap. 1 gis det en oversikt over utvalgets oppnevning, sammensetning, mandat og arbeid. Utvalgets flertall forstår mandatet slik at det skal foreslås en lovmessig forankring for den sivile grenseovervåking. Forslaget skal understøtte Norges Schengenforpliktelser, dvs. at reglene bør ha som overordnet formål å understøtte inn- og utreisekontrollen på Schengen yttergrenser og å bekjempe grensekryssende kriminalitet og ulovlig innvandring. Utvalget avgrensene sine vurderinger til de oppgaver som ligger under Justisdepartementet og som i hovedsak er tillagt politiet. På enkelte områder vil imidlertid flere etater ha overlappende ansvar oppgaver. Dette gjelder bl.a. politiet og tollmyndighetene når det gjelder bekjempelse av grensekryssende kriminalitet. Det vil derfor være et behov for å forankre utveksling av informasjon med utgangspunkt i politiets virksomhet.

Utvalget skal videre gjennomgå eksisterende riksgrenselov med sikte på behovet for revisjon og forslag til endringer. Utvalget skal også vurdere en hensiktsmessig plassering av nye bestemmelser om grenseovervåking, herunder om disse reglene sammen med bestemmelser fra eksisterende riksgrenselov skal samles i en ny grenselov, om regelsettene skal beholdes som separate lover eller forankres i annen lovgivning. Endelig skal utvalget vurdere hensiktsmessigheten av å flytte eksisterende bestemmelser om grenseovergangssteder og inn- og utreisekontroll i utlendingsloven inn i en ny grenselov.

Utvalgsmedlemmet Ottersland har en særmerknad til mandatsforståelsen, se nærmere avsn. 2.6.

2.4 Hovedpunkter i utredningen

2.4.1 Gjeldende ordninger

I kapittel 3 gir utvalget en oversikt over de folkerettslige rammer og hvordan grensene er fastsatt. Det gis videre en oversikt over de gjeldene ordnin-

ger for grensene, herunder hvilke etater som opptrer på grensen, samt de lover og forskrifter de handler etter.

2.4.1.1 Grensene og de folkerettslige rammer

I avsnitt 3.2 gjøres det rede for grensene og deres folkerettslige rammer, herunder territoriet og dets folkerettslige betydning. I folkerettslig forstand avgrensner en stats grenser dens territorium geografisk og angir hvor langt statens suverenitet strekker seg. Til territoriet hører statens landområder og territorialfarvannet, i tillegg til grunnen under og luftrummet over territoriet. Retten til håndhevelse, som hører til kjernen av territorialhøyheten, er eksklusiv på eget territorium. Kontrollbeføyelser som grensekontroll faller inn under denne kategori. I avsnittene 3.2.3 – 3.2.5 gis det en oversikt over Norges landegrenser, sjøgrensen og den tilstøtende sone. I tilstøtende sone er det bare hjemmel til kontrolltiltak når overtredelsen har berøring til territoriet, jf. havrettskonvensjonen art. 33. Eksempler på slike overtredelser er brudd på utlendingslovgivningen og tolllovgivningen. I avsnittene 3.2.6 omtales kyststatsoner utenfor den tilstøtende sone. I disse sonene kan det ikke utføres inn- og utreisekontroll. Utvalget går derfor ikke nærmere inn på de ulike kyststatsoner utenfor den tilstøtende sone. I avsn. 3.2.7 omtales jurisdiksjon over installasjoner på kontinentalsokkelen og i den økonomiske sone. Slike innretninger og installasjoner står under kyststatens jurisdiksjon fordi det er et særlig behov for at en bestemt stat kan utøve all myndighet for å opprettholde ro og orden. Dette innebærer at inn- og utreisekontroll kan foretas på installasjoner på norsk sokkel. I avsn. 3.2.8 omhandles det åpne hav, som omfatter de sjøområder som ikke ligger innenfor territorialgrensen til noen stat. Utgangspunktet er at dette havområdet ikke er underlagt noen stats suverenitet.

2.4.1.2 Schengensamarbeidet

I avsnitt 3.3 redegjør utvalget for hva Schengensamarbeidet består i. Kjernen i dette samarbeidet er at inn- og utreisekontrollen er avskaffet på de indre grenser (grenser mellom nabostater i Schengen). Dette innebærer at indre grenser kan krysses hvor som helst. Schengen yttergrenser kan imidlertid bare krysses på godkjente grenseovergangssteder og innenfor fastsatte åpningstider. Varekontrollen omfattes ikke av Schengensamarbeidet. Dette innebærer at tollkontrollen ved de indre grenser består.

Schengens medlemsland har et utstrakt samarbeid, bl.a. arbeides det med utvikling av en felles visum- og asylpolitikk. Schengenlandene har videre inngått et forpliktende politisamarbeid hvor målet er å bekjempe organisert kriminalitet. Schengen informasjonssystem (SIS) er et viktig hjelpemiddel i dette arbeidet.

For bedre å kunne koordinere medlemsstatenes arbeid med kontroll og overvåking av yttergrensene og stadig forbedre kvaliteten på dette, har EU-rådet opprettet et eget grensebyrå, Frontex. Byråets hovedoppgave er å legge til rette og samkjøre nasjonale tiltak knyttet til inn- og utreisekontroll og overvåking av grensene. Rådet har videre vedtatt en forordning om opprettelse av beredskapsgrupper (Rabit) bestående av nasjonale eksperter på grensekontrollområdet. Disse gruppene skal etter anmodning fra Frontex på kort varsel kunne rykke ut og bistå myndighetene i det land som må håndtere en spesielt vanskelig situasjon med grensekryssing.

Som et ledd i arbeidet med å styrke grensekontrollen har EU-rådet vedtatt den såkalte «grensepakken» som innebærer registrering av tredjelandsborgere ved passering av ytre Schengengrense, et opplegg for grenseovervåking (EUROSUR) og en evaluering av Frontex.

2.4.1.3 Organene og lovverket

I avsnitt 3.4 gir utvalget en beskrivelse av de organer som har oppgaver knyttet til grenseovervåking og inn- og utreisekontroll. De mest sentrale er Justisdepartementet med dets underliggende etater (avsnitt 3.4.2), Utenriksdepartementet (avsnitt 3.4.3), utlendingsforvaltningen (avsnitt 3.4.4), toll- og avgiftsmyndighetene (avsnitt 3.4.5), Forsvaret (avsnitt 3.4.6) og Kystverket (avsnitt 3.4.7). I avsnitt 3.4.8 gis en beskrivelse av luftfartsmyndighetene som ikke har noen egentlig rolle i inn- og utreisekontroll og grenseovervåking, men som skal føre tilsyn med luftfarten i Norge og gjennom luftfartsloven ivareta sikkerheten i luftfarten. I avsnitt 3.4.9 gis en oversikt over andre tilsyns- og kontrollordninger som utøves på grensen. Mattilsynet og Statens vegvesen er her eksempler på aktuelle etater.

I avsnitt 3.5 gis det en oversikt over person- og varetrafikken over grensene for å synliggjøre noen av utfordringene man står overfor når det gjelder inn- og utreisekontroll og grenseovervåking.

En fremstilling av ordningene i andre land gis i avsnitt 3.6. Denne viser at organiseringen varierer fra at enkelte land har en særskilt organisert grensemyndighet med en militær struktur, slik som i

Finland, til at politiet har et hovedansvar for grenseovervåking og inn- og utreisekontroll, men at oppgaven utføres i samarbeid med andre etater.

2.4.2 Sentrale spørsmål

I kapittel 4 drøftes de sentrale spørsmål som reises i arbeidet med en ny grenselov. I avsnitt 4.1 omhandles grenser og grensekontroll som fenomen. Det gjøres rede for behovet for en ny grenselov i avsnitt 4.2. Politiets grenseforvaltningsoppgaver er i dag fragmentarisk regulert i ulike lover. Grenseovervåkingen har videre ingen direkte forankring i lov. Sammenhengen mellom inn- og utreisekontroll og grenseovervåking taler for at disse elementene reguleres i samme lov. Videre vil det være naturlig å ta nåværende riksgrenselov inn i samme lov for å sikre at grenselovgivning under Justisdepartementet blir samlet i en lov.

I avsnitt 4.3 omtales utfordringene ved Schengen ved at inn- og utreisekontrollen mellom medlemsstatene ble opphevet samtidig som kontrollen mot tredjeland skulle baseres på felles regler og felles minimumsstandarder for praktiseringen av kontrollen. Medlemsstatene er avhengig av at det utføres en yttergrensekontroll som tilfredsstiller alle landenes behov, ikke bare det enkelte lands behov. For å kompensere for bortfallet av kontrollen på indre grenser, er det etablert et sett av kompensierende tiltak som også har til hensikt å understøtte kriminalitetsbekjempelsen. Utvalgsmedlem Ottersland fremhever tollmyndighetenes rolle i Schengensamarbeidet i en særmerknad til avsnitt 4.3.

I avsnitt 4.4. behandles begrepene og de grunnleggende elementene i en ny grenselov. De sentrale begreper som omhandles er grenseovergangssteder (avsnitt 4.4.1), grenser (avsnitt 4.4.2), grensekontroll og inn- og utreisekontroll (avsnitt 4.4.3), grenseovervåking (avsnitt 4.4.4), grensetilsyn (avsnitt 4.4.5), grensekryssing og grensekrenkelse (avsnitt 4.4.6), grenseoverskridende kriminalitet (avsnitt 4.4.7), sikkerhet (avsnitt 4.4.8) og grensetjeneste (avsnitt 4.4.9).

Når det gjelder spørsmålet om bruk av tvangsmidler har utvalget delt seg:

Utvalgsmedlemmene Aukrust, Furnes og Ottersland mener at det ikke er behov for en egen bestemmelse om forvaltningsmessige tvangstiltak. *Utvalgsmedlemmene Clementsen, Hansen og Aaserød* mener grenseloven bør ha en egen bestemmelse om adgang til forvaltningsmessige tvangstiltak ovenfor personer som kommer til et grenseovergangssted eller påtreffes ved grensen og som antas ikke å fylle vilkårene for å komme inn i riket

(se avsnitt 4.4.3.1). *Utvalgets leder, Jon Karlsrud og utvalgsmedlem O'Connor*, tiltrer forslaget, men mener lovbestemmelsen bør begrenses til å gjelde personer som stanses ved inn- og utreisekontrollen på et grenseovergangssted. Dette innebærer at det er flertall for å innføre en bestemmelse i grenseloven om tilbakeholdelse av personer og adgang til å ta hånd om dokumenter på grenseovergangsstedet som forvaltningsmessig tvangsmiddel.

Utvalgsmedlem Ottersland uttaler i særmerknad til avsnitt 4.4.4 om grenseovervåking at man gjennom forslaget til en ny grenselov ikke vil fylle Schengensamarbeidets krav om adekvat grensekontroll og – overvåking for å ivareta den indre sikkerhet.

I avsnitt 4.5 gir utvalget en oversikt over hva loven skal gjelde. Den skal dels gi regler om grensen og tilsynet med den, og dels om kontroll med og overvåking av trafikken over grensene. Hjemler for inn- og utreisekontroll ved grensepassering er i dag inntatt i utlendingsloven. Bestemmelsene gjelder ikke bare for utlendingers passering av grensen, men også for norske borgere. Utvalget har funnet det hensiktsmessig å flytte disse hjemlene fra utlendingsloven til en ny grenselov. Utvalgets flertall går inn for at en ny grenselov skal regulere politiets hjemler for grensekontroll.

I avsnitt 4.6 omhandles lovreglens virkeområde, dvs. hvor og overfor hvem reglene får anvendelse og kan håndheves. Utvalget drøfter to avgrensninger av lovens virkeområde, en ytre og en indre. Den ytre avgrensningen gjelder jurisdiksjonens utstrekning og hvor langt adgangen til å øve jurisdiksjon skal utnyttes. Det indre virkeområdet gjelder spørsmålet om det skal trekkes grenser for lovens anvendelse innenfor norsk jurisdiksjonsområde. Utvalget vurderer i denne sammenheng følgende forhold:

- hvilke begrensninger følger av internasjonale avtaler?
- er grensetjenesten lagt til egen etat?
- gir grensetjenesten andre eller mer omfattende kontrollhjemler enn lovgivningen for øvrig?

Utvalget konkluderer med at når grensetjenesten er lagt til politiet, må en grenselov ved siden av å legge kontrollbeføyelser til politiet, også fastsette begrensninger med hensyn til hvor politiet kan utføre grensekontroll.

I avsnitt 4.7 behandler utvalget forholdet mellom myndighetsutøvelse og suverenitetshevdelse. En grenselov vil ikke berøre suverenitetshevdelsen, som er en militær oppgave. Utvalget har derfor funnet grunn til å gå nærmere inn på skillet mellom myndighetsutøvelse og suverenitetshev-

delse. Utvalget mener at det av en sivil grenselov bør fremgå at den ikke griper inn i forsvarets vern om norsk suverenitet og suverene rettigheter.

I avsnitt 4.8 – bruk av militære styrker i grensekontroll – omtales instruks om Forsvarets bistand til politiet. Denne gir ikke tilstrekkelig hjemmel for å bistå politiet med overvåkingen av og kontrollen med persontrafikken over grensene. For slike oppgaver er man henvist til å benytte de hjemler som kystvaktloven og politiloven § 20 fjerde ledd gir. Sistnevnte bestemmelse slik den nå lyder, gir hjemmel for å tildele begrenset politimyndighet til militært personell fra Forsvaret kun på den norsk-russiske grensen. Utvalget foreslår at det gjøres en tilføyelse i denne bestemmelsen hvor det åpnes for bruk av militære mannskaper også på øvrige deler av Norges grense. Videre foreslår utvalget at Kystvaktens adgang til å utføre inn- og utreisekontroll i sjøen utvides til også å gjelde fartøyer som ligger i havn eller til kai.

I avsnitt 4.9 går utvalget nærmere inn på Schengenevalueringen og norsk bruk av militære enheter i grenseovervåkingen. Ett av forbedringspunktene gjaldt bruken av vernepliktige mannskaper i overvåkingen av landegrensen mot Russland. Det ble påpekt at vernepliktige ikke ble ansett å være profesjonelle nok, da grensetjeneste ikke var deres yrke. Norge ble anbefalt å forbedre de menneskelige og materielle ressursene til denne overvåkingen på lengre sikt. Det ble videre anbefalt at Justisdepartementet styrker sin styring og instruksjon av politiet som ansvarlig grensemyndighet, og at politiet går mer aktivt inn i sin rolle når det gjelder sjøgrenseovervåkingen.

Spørsmålet i forhold til Schengenevalueringen er i hvilken utstrekning Norge fortsatt kan trekke på Forsvarets ressurser i det sivile grenseoppsettet, og herunder benytte vernepliktige mannskaper. Det avgjørende vil være hva som best hindrer illegal grensetrafikk og grenseoverskridende kriminalitet. Vurderingen av hva som gir best resultat kan ikke gjøres under ett, men må bedømmes ut fra det enkelte grenseavsnitts karakter. Utvalget går derfor i avsnitt 4.10 nærmere inn på de enkelte grenseavsnitt.

I avsnitt 4.11 berøres samiske spørsmål. Utvalget kan ikke se at en ny grenselov vil berøre samiske interesser utover at det må påses at den samiske reindrift kan skje uavhengig av grenseovergangssteder også dersom personkontroll skulle bli gjeninnført på de indre Schengengrenser.

I avsnitt 4.12 drøfter utvalget skillet mellom forvaltningsrettslig kontroll og straffeprosessuelle inngrep. En rekke forvaltningsorganer har ulike inngrepshjemler. Forvaltningens inngrep er ikke

straffeprosessuelle, men inngrepene kan være svært lik straffeprosessuelle tvangsmidler. Når grensekontrollmyndighetene avdekker straffbare forhold på grensen oppstår en tosporet behandling, hvor det ene sporet behandler forvaltnings-saken og det andre sporet etterforskning av et mulig straffbart forhold.

I avsnitt 4.13 gir utvalget en oversikt over styringslinjer og kommandoveier for de etater som opptrer på grensen. Man står overfor et tilsynelatende komplekst styringssystem som fungerer fordi det er innarbeidet.

I avsnitt 4.14 gis det en oversikt over de ulike myndighetsaktører i grensekontrollsammenheng, hvor også utenriksstasjonene spiller en viktig rolle som førstelinjetjeneste for utlendinger som ønsker å komme til Norge.

I avsnitt 4.15 drøfter utvalget behovet for samordning og samarbeid innen norsk grensetjeneste. I Schengenevalueringen av Norge ble mangelen på samordning påpekt. Utvalget ser at det foreligger et nasjonalt behov for utvidet samordning. Dette vil særlig gjelde dersom Norge blir utsatt for mer grenseoverskridende kriminalitet og illegal innvandring enn hittil. I avsnitt 4.15.2 går utvalget nærmere inn på politiets behov for samarbeid med andre etater.

Med Schengens EUROSUR-arbeid følger bl.a. krav om etablering av nasjonalt koordineringssenter. I avsnitt 4.15.3 går utvalget nærmere inn på Norges deltakelse i EUROSUR vil innebære en forpliktelse til å etablere et nasjonalt koordineringssenter (NCC) og hvorvidt et slikt koordineringssenter bør forankres i lov. Utvalget har ikke funnet å konkludere mht. behovet for en lovmessig forankring av det nasjonale koordineringssenteret da det ikke er klart hvilken kompetanse et slikt senter skal ha.

I avsnitt 4.16 drøfter utvalget personvernsspørsmål, herunder behovet for å regulere behandling av personopplysninger i grenseloven. Utvalgets flertall ser behov for særskilte regler i grenseloven for behandling av personopplysninger som genereres ved inn- og utreisekontroll og ved grenseovervåking.

2.4.2.1 Riksgrensen

I kapittel 5 omhandler utvalget riksgrensen (landegrensen). Innledningsvis gis en kort beskrivelse av bakgrunnen for riksgrenseloven som ble fremmet av Utenriksdepartementet ved Ot.prp. nr. 35 (1950). I avsnitt 5.2 om grensens gang framgår det at riksgrenseloven ikke beskriver hvor de fastlagte

grenser løper. Det gjøres heller ikke i forslaget til ny grenselov.

I avsnitt 5.3 går utvalget nærmere inn på grensegatene – hva dette er, og rådigheten over dem. De folkerettslige avtalene om grensegater er gjennomført internrettslig i riksgrenseloven § 1 første ledd. Utvalget finner at grensegaten, og statens nærmest eksklusive råderett over den, bør videreføres i en ny grenselov, og at det bør skje på en klarere måte enn i riksgrenseloven. De folkerettslige forpliktelsene er noe forskjellige på de ulike grenseavsnitt, men forskjellene er ikke så store at det begrunner forskjellige reguleringer. Utvalget har derfor funnet det hensiktsmessig å gi generelle bestemmelser om grensegater som gis anvendelse i forhold til alle grenseavsnitt.

I avsnitt 5.4 drøfter utvalget rådighet, bruk og skade utenfor grensegaten. I avsnitt 5.4.1 gis en oversikt over gjeldende rett. Riksgrenseloven § 1 angir ingen geografisk begrensning når det gjelder inngrep og restriksjoner som kan pålegges av det offentlige. Etter riksgrenseloven kan det offentlige, uten hinder av private rettigheter, utøve enhver *rådighet* som er nødvendig for å gjennomføre oppmerking, rydding, fredning eller overvåking av riksgrensen eller grensegaten. Videre kan det nedlegges *forbud* mot handlinger og virksomheter av nærmere angitt art når formålet er å lette overvåking, forebygge forurensning av grensevassdrag og skade på grensemerking eller nabolands territorium. Det er videre adgang til å *ekspropriere* eiendomsrett eller bruksrett til fremme av formål som nevnt i § 1 første ledd, første punktum (oppmerking, rydding, fredning eller overvåking av riksgrensen eller grensegaten). Forbudshjemmelen er bare benyttet på den norsk-russiske grensen. Riksgrenseforskriften § 1 forbyr her dyrking og bebyggelse i grensegaten, samt å lete etter og utnytte mineralforekomster i en avstand av 20 meter fra grenselinjen.

I avsnitt 5.4.2 gir utvalget sine vurderinger av hvilke inngrep/tiltak en ny grenselov må hjemle for å sikre at det offentlige kan foreta det som er nødvendig for grenseformålet.

For det første mener utvalget at det offentlige, dvs. enhver etat som er tillagt oppgaver på grensen, må sikres atkomst til grensen og grensegaten og til å foreta merking og rydding og til gjennomføring av øvelser, selv om det medfører skade også utenfor selve grensegaten.

Videre mener utvalget at det offentlige må sikres rett til å erverve grunn og rettigheter for varig bruk (ekspropriasjon), for eksempel til vaktårn, parkeringsområder, grenseovergangssteder m.m. Selv om rett til ekspropriasjon vil følge av oreig-

ningsloven § 2, mener utvalget at ekspropriasjons-hjemmelen i riksgrenseloven bør videreføres i en ny grenselov.

Utvalget mener videre at det offentlige fortsatt må kunne nedlegge forbud (se ovenfor) som innebærer rådighetsinnskrenkning for grunneiere og rettighetshavere. Etter utvalgets vurdering er det lite sannsynlig at rådighetsinnskrenkninger som anses nødvendige for grenseformålene vil kunne utløse erstatningsplikt. Store deler av grensen går gjennom utmarksområder hvor ressursutnyttelsen stort sett dreier seg om virksomheter (for eksempel hogst, beite, jakt og fiske) som i liten grad vil bli skadet av forbud som kan bli aktuelle.

Fordi det kan tenkes typer virksomhet som kan være skadelig for grensetrafikken og overvåkingen og kontrollen av den, har utvalget kommet til at det bør vurderes å hjemle et alminnelig forbud mot bebyggelse og andre inngrep i en sone på inntil 100 meter ved grensegaten. Utvalget mener at et slikt forbud bare unntaksvis bør få anvendelse på eksisterende bebyggelse og utnyttelse. Utvalget foreslår at Kongen gis adgang til ved forskrift å nedlegge byggeforbud og forby eller regulere virksomhet av enhver art innen en slik avstand fra grensen.

Utvalget er enige om at det bør hjemles en forbudssone, men det er delt i begrunnelsen. *Utvalgets flertall* mener at det er hensynet til å lette overvåkingen og kontroll med grensen samt tilsynet med grensegaten og grensemerkingen som må begrunne at det legges restriksjoner på bebyggelse og andre inngrep nær grensegaten. Det betyr igjen at behovet må vurderes ut fra forholdene på det enkelte grenseavsnitt. Forskriftene må også kunne utformes slik at det gis adgang til å dispensere.

Utvalgets mindretall – utvalgslederen og utvalgsmedlem Aaserød – mener en sone trenger en bredere begrunnelse enn den flertallet har gitt. Bortsett fra i Varanger er det på det alt vesentlige av landegrensen verken nå eller for overskuelig framtid noe stort behov for å kunne skjermes grensen ut fra hensynene til tilsyn og overvåking. Mindretallet mener derimot at landegrensens naturlige preg bør kunne vernes. Med det trykk det er på terrengutnyttelse for utbyggingsformål, det være seg i utmark eller i landbrukslandskap, kan grensen bli nedbygd. Utviklingen bør ikke overlates til kommunale reguleringsvedtak. Det bør etableres et fleksibelt regime for landegrensen i sin helhet. *Mindretallet* tilføyer at det kan argumenteres for fredning av vesentlig større grenseområder enn en smal sone langs grensen, men da vil naturvern og andre hensyn som ikke er direkte grenserelevante

måtte bli bestemmende, og avgjørelsen måtte tas i medhold av den lovgivning som gjelder dette.

I avsnitt 5.5 går utvalget nærmere inn på grensevassdrag. Vassdrag er definert i vannressursloven. Loven gjelder også grensevassdrag med de begrensninger som følger av den alminnelige folkerett eller av konvensjoner. Grensevassdrag er både vassdrag som utgjør en grense og vassdrag som krysser grense til annen stat. Reguleringsbehovene som utvalget drøftet for landegrensen, gjør seg i stor grad gjeldende også for grensevassdragene, men her vil vannmassene utgjøre en del av det beltet der særbestemmelsene gjøres gjeldende. Utvalget foreslår derfor at bredden på områdene med særreguleringer skal beregnes fra bredden i slike vassdrag som grensen følger, herunder også de vann som elven går gjennom. Utvalget finner at de øvrige deler av grensevassdrag ikke bør omfattes av en slik alminnelig forbuds- og regulerings hjemmel. Her må avstanden regnes fra grensemerkene på hver side. Utvalget finner at det i en ny grenselov bør gjøres en generell henvisning til annen lovgivning og til overenskomster om vassdragstiltak og bruk av vassdrag.

I avsnitt 5.6 behandler utvalget restriksjoner på allmennhetens ferdsel, bruk og adferd og reaksjoner på overtredelser. Behovet for restriksjoner må avveies mot allmenne hensyn og hensyn av ikke rettslig art. Utvalget mener at det av en ny grenselov må fremgå at ingen må skade grensegaten, grensemerker og røyser og andre offentlige eide gjenstander i grensegaten. Dette vil ramme et vidt spekter av handlinger fra det rent bagatellmessige til handlinger som kan likestilles med grovt tyveri. Dette må også gjelde for nabostatens side når den som utøver skade oppholder seg på norsk side.

Utvalget mener at en ny grenselov, i tillegg til å gi regler som gjelder fredning av grensegaten, også, som någjeldende riksgrenselov, må inneholde eller hjemle regler som naboforholdet krever. Det bør ikke skje noe ved grensen som kan skape svikt i tilliten mot nabostaten eller føre til friksjoner i naboforholdet. Utvalget foreslår derfor at det tas inn i loven et alminnelig forbud mot skyting over grensen og annen truende eller skremmende adferd. Utvalget foreslår videre at det i grenseloven gis hjemmel til å forby øvrige typer adferd som Norge ved avtale med nabostat har forpliktet seg til å hindre eller ordne opp i.

I avsnitt 5.6.1 reises spørsmålet om det bør ilegges restriksjoner på adgangen til grenseområdene, for eksempel i forbindelse med massetilstrømming utløst av ulykker eller politiske hendelser hvor

myndighetene må skjerme grensenære områder for å ta hånd om og holde oversikt over personer og gods som kommer over grensene. Det kan også være behov for restriksjoner for å hindre epidemisk smittespredning. Utvalget antar at det svært sjelden vil foreligge behov for å begrense adgangen til grenseområdene, men at det likevel bør gis en slik hjemmel. Det er ikke meningen å hjemle grensestengning, dvs. at grensene lukkes for all passering.

I avsnitt 5.7 går utvalget nærmere inn på grenseovergangssteder, herunder hvordan disse skal innrettes. Sjø- og lufthavner kan være både indre – og ytre Schengengrense, avhengig av hvor de reisende kommer fra eller skal til. Dette medfører at det må gjennomføres en separering av de reisende slik at bare de som har stedet som ytre Schengengrense ved inn- eller utreise ledes til kontrollpunktene. Inn- og utreisekontroll medfører betydelige kostnader for det offentlige som det ikke kan kreves refusjon for med mindre den reisende pålegges et behandlingsgebyr ved grensekontrollen. Utvalget mener at det offentlige må kunne forvente å bli holdt utgiftsfri når det gjelder kontrollfasilitetene. Tilleggsutgifter til kontrollfasiliteter som påløper for det offentlige når det etableres en internasjonal luft-/sjøhavn og søkes godkjent som overgangssted, bør belastes eier. Utvalget har derfor funnet at grenseloven bør inneholde regler om at eieren eller driftsansvarlig uten vederlag plikter å stille til disposisjon de bygningsarealer og utearealer som politiet trenger for sin virksomhet på grenseovergangsstedet.

I avsnitt 5.8 drøfter utvalget straff for overtredelse av grenseloven. Utvalget har kommet til at det bør velges samme løsning som dagens riksgrenselov § 4 hvor de regler som finnes nødvendig uttrykkes ved normer og følges opp med en bestemmelse om straff for overtredelse av loven eller regler eller vedtak i medhold av den. Utvalget har blitt stående ved at en alminnelig strafferamme på bøter eller fengsel inntil 1 år bør være tilstrekkelig fordi de fleste overtredelser av en grenselov vil være bare moderat straffverdige. Med en slik strafferamme vil det være adgang til å anvende straffeprosessuelle tvangsmidler som pågripelse og varetektfengsling. For en del handlinger som har høy straffverdighet, foreslår utvalget en forhøyet strafferamme – bot eller fengsel inntil 6 år. Utvalget har kommet til at både forsettlig og uaktsomme overtredelser bør rammes. Påtalekompetansen er lagt til politiet. Utforming av straffebestemmelsene er tilpasset reglene i straffeloven av 2005.

2.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

I kapittel 6 omhandles økonomiske og administrative konsekvenser. Utvalget kan ikke se at forslaget om en ny lov for den sivile grensekontrollen i seg selv vil ha økonomiske konsekvenser da det ikke legges opp til endring av organiseringen og gjennomføringen av inn- og utreisekontroll og grenseovervåking. Lovforslaget vil ha den administrative konsekvens at Justisdepartementet overtar ansvaret for norsk deltakelse i EUs grensegruppe når bestemmelsene om inn- og utreisekontroll overføres fra utlendingsloven til grenseloven.

2.6 Dissens fra utvalgsmedlem Ottersland

Utvalgsmedlem Otterslands dissens er tatt inn i avsnitt 7.1. Dissensen er av generell karakter og vedrører i utgangspunktet mandatsforståelsen, men også behovet for en ny lov. Hun går videre i sin dissens nærmere inn på enkelte av forslagene til lovbestemmelser, bl.a. § 1 femte ledd og § 4 nr. 12 som hun mener vil skape uklarhet med hensyn til ansvarsforholdet mellom tollmyndighetene og politiet. Hun går videre inn på problemstillinger som vedrører overvåking og registrering av personopplysninger, personvern og rettssikkerhet.

5 av utvalgets medlemmer kommenterer dissensen i avsn. 7.2.

Når det i innstillingen benyttes «utvalget», må det leses med den begrensning som går frem av den generelle dissensen til utvalgsmedlem Ottersland.

Kapittel 3

Gjeldende ordninger

3.1 Innledning

Norge har, i likhet med de fleste land, verken noen egen grensetjenesteetat eller noe enhetlig begrep om hva grensetjeneste er. Ord som grensekontroll har vært mye brukt, men med ulik betydning eller uten presist innhold. Funksjons- eller etatsrelaterte ord som inn- og utreisekontroll, passkontroll, tollkontroll, innvandrings- og fremmedkontroll har gitt et mer presist uttrykk for hvilken type grensekontroll man har stått ovenfor. I enkelte sammenhenger benyttes også begrepene grenseforvaltning eller grensetilsyn. I tillegg opererer riksgrenseloven av 1950 med uttrykket «overvåking» av riksgrensen uten at det fremgår klart hva slik overvåking kan omfatte.

Språkbruken bekrefter for så vidt at utvalget står overfor et fagfelt som er komplekst og sektorisert både rettslig og administrativt og med ikke ubetydelige utfordringer med hensyn til koordinering og samarbeid mellom mange aktører. Utvalget finner det derfor nødvendig først å gå gjennom hvilke ordninger man har for grensene, herunder hvilke organer som opptrer ved oppgaveløsningene, samt de lover og forskrifter de handler etter. Først vil det imidlertid bli gitt en oversikt over hvordan grensene er fastsatt og over de folkerettslige rammer.

Framstillingen i dette kapittel er ment å være beskrivende. Den danner grunnlaget for de vurderinger utvalget senere vil gjøre. Det vil medføre repetisjon og dobbeltbehandling, men har vært nødvendig.

3.2 Grensene og de folkerettslige rammer

3.2.1 Territoriet og dets folkerettslige betydning

En stats grenser i folkerettslig forstand avgrensers dens territorium geografisk. Grensene angir hvor langt statens suverenitet strekker seg. Til territoriet hører ikke bare statens landområder - landter-

ritoriet, men også de sjøområder som støter opptil – territorialfarvannet. Videre omfatter statens suverenitet grunnen under og luftrommet over territoriet. Det nasjonale luftrommet må imidlertid avgrenses mot verdensrommet, der ingen stat kan utøve jurisdiksjon på territoriell basis.

Statene står i kraft av sin suverenitet fritt til å disponere over sitt territorium. Suverenitet er i folkerettslig forstand et begrep som er knyttet til statens grunnrettigheter – fundamentale rettigheter som er tillagt statene uten særlig hjemmel. Foruten rett til selvstendighet, likeverd og aktelse, innebattes en rett til å utøve offentlig myndighet, som lovgivningsmyndighet, domsmyndighet og håndhevelsesmyndighet på eget territorium. Suverenitetsprinsippet innebærer videre at staten kan bestemme hvem den vil gi opphold på sitt territorium. Videre kan statens naturressurser forbeholdes egne borgere.

Den enkelte stat kan som hovedregel bare utøve myndighet på eget territorium. Folkeretten anerkjenner imidlertid også andre jurisdiksjonsgrunnlag enn territorialhøyheten. Et eksempel er rett til å utøve jurisdiksjon over egne statsborgere og fartøyer, uansett hvor disse befinner seg (personalhøyheten). Dette innebærer at flere stater kan ha konkurrerende jurisdiksjonskompetanse i et gitt tilfelle. Denne problemstilling berøres ikke nærmere her.

Retten til håndhevelse er imidlertid eksklusiv på og i utgangspunktet innskrenket til eget territorium. Denne retten hører til kjernen av territorialhøyheten. Inn under denne kategori faller kontrollbeføyelser som grensekontroll.

En stat kan gi tillatelse til at andre stater utøver håndhevelsesmyndighet på sitt territorium. Slikt samtykke kan gis i et konkret tilfelle eller følge av en generell folkerettslig avtale med vedkommende stat. En folkerettslig avtale om gjensidig kontrollmyndighet vil vanligvis fastsette kontrollområdets utstrekning og uttrykkelig angi de kontrollbeføyelser som tillates. Ordninger av denne art finnes i Schengens avtale- og regelverk og følger også av EØS-avtalen protokoll 11, jf. avsnitt 3.4.5.5.

3.2.2 Generelt om statsgrenser

En stats territorium må avgrenses mot andre staters territorium. Landegrenser følger vanligvis av folkerettslige avtaler. Normalt vil en avtale søke å angi en entydig grense ved å oppgi grenselinjens koordinatverdier i et gitt geodetisk datum (referansesystem). Vanligvis er grensen også avmerket i terrenget. En grense kan også være fastsatt ved sedvane.

Hvordan man skal fastsette grenser til havs følger av havretten. Sjøterritoriets bredde var lenge omtvistet i folkeretten. Dette spørsmålet må anses som avklart gjennom FNs havrettskonvensjon av 10. desember 1982, som bestemmer at sjøterritoriets maksimale bredde er 12 nautiske mil regnet fra grunnlinjene. Dette gjøres det nærmere rede for i avsnitt 3.2.4.2.

I den grad en stat har sjøterritorium som overlapper en annen stats sjøterritorium, gir FNs havrettskonvensjon bestemmelser om hvordan det skal foretas en avgrensning. Avgrensning mellom to staters sjøterritorium vil vanligvis være fastsatt i folkerettslige avtaler.

Entydige og presise statsgrenser både til lands og til sjøs bidrar til stabilitet og lavspenning. Behovet for stabilitet er grunnen til at grenseavtaler er uoppsigelige og forutsettes å være evigvarende.

Nedenfor gis først en oversikt over Norges landegrenser og deretter sjøgrensen.

3.2.3 Norges landegrenser

Norges landterritorium omfatter fastlands-Norge, Jan Mayen og Svalbard. Videre omfattes Bouvet-øya sør i Atlanterhavet, samt Dronning Maud Land og Peter I's øy i Antarktis. De sistnevnte tre områdene er underlagt Norge som biland.

Øyene Jan Mayen, Svalbard, samt Bouvet-øya er i sin helhet norsk landterritorium. Avgrensning av landegrensen i forhold til nabostater er her ikke en aktuell problemstilling.

Dronning Maud Land og Peter I's øy er omfattet av Antarktis-traktaten, og reiser særlige spørsmål, som utvalget finner at det ikke er hensiktsmessig å gå nærmere inn på her.

Landegrensene i forhold til Norges nabostater på fastlands-Norge betegnes ofte som riksgrensen og er fastsatt i folkerettslige avtaler. Riksgrensen er totalt 2 562 km lang. Om lag to tredeler er grense mot Sverige og snaut en tredel mot Finland. Grensen mot Russland utgjør mindre enn 8 % av hele riksgrensen. Etter Norges inntreden i Schengen, har grensene mot Sverige og Finland blitt indre Schengengrenser, mens grensen mot Russland er en Schengen yttergrense.

Grensen mot *Russland* følger av konvensjon av 14. mai 1826 angående fastleggelsen av grensen mellom Norge og Russland. 1826-avtalen er den eldste avtalen som fortsatt er i kraft mellom Norge og Russland. De to land har, med unntak av en periode i 1920 - 1944, da grensen gikk mellom Norge og Finland, alltid lagt til grunn 1826-avtalen som den felles landegrensen. Grensen er 196 km lang. Det karakteristiske for den norsk-russiske grensen er at omtrent 2/3 følger løpene til Pasvikelva og Jakobselv. Her følger grensen den såkalte djupålen.

Grensen mot *Sverige* følger av traktat av 26. oktober 1661 om fastsettelse av grensen mellom Smålenene og Bohuslen, samt traktat av 2. oktober 1751 om grensen mellom Norge og Sverige. Lengden av grensen er til sammen 1 630 km. Med Sverige er det også inngått noen konvensjoner angående enkelte særlige forhold i grensedistriktene. Disse inneholder regler om transitt-trafikk, om rettsforholdene i felles innsjøer og vassdrag og om reinbeite i grensedistriktene. Disse omtales ikke her.

Grensen mot *Finland* følger av traktat av 2. oktober 1751 om grensen mellom Norge og Sverige. Da 1751-traktaten ble inngått var Finland en del av Sverige. Finland trådte inn som suksessorstat etter at landet ble selvstendig i 1917. Lengden av grensen er til sammen 736 km.

I forhold til alle våre naboland er det avtalt at det skal holdes periodiske grenseopp ganger, normalt med ca. 25 års mellomrom. Formålet med disse er å vedlikeholde grensemerkene, samt utføre andre tekniske oppgaver for å sikre en klar og entydig beliggenhet, merking og dokumentasjon av grensen.

3.2.3.1 Særlig om den norsk-russiske grensen

På den norsk-russiske grensen gjelder det særlige folkerettslige rettigheter og forpliktelser. Disse følger av overenskomst av 29. desember 1949 mellom Norge og Sovjetunionen om forskjellige forhold ved den norsk-sovjetiske grensen (grenseregimeavtalen). Et grenseregime av denne karakter gjelder kun i forhold til Russland.

Overenskomsten ble inngått tidlig under den kalde krigen og hovedformålet er å bidra til lavspenning mellom de to parter. Overenskomsten har bestemmelser om tiltak for å holde god orden ved den norsk-russiske grensen og forhindre at det oppstår konflikter og hendinger som kan føre til konflikter ved grensen. I tilfelle dette oppstår, skal overenskomsten sikre en hurtig etterforsking og oppklaring. Overenskomsten har også

bestemmelser om vedlikehold av grensemerkene og grensegatene, om grensevassdragene og regler for bruken av dem, om jakt, landbruk og bergverksdrift.

I grenseregimeavtalen har Norge og Russland gjensidig forpliktet seg til å hindre «*ulovlig overskridelse av grensen foretatt av offentlige tjenestemenn eller privatpersoner*» (art. 19 A, jf. B nr. 4 første setning). Det innebærer at den norske grenseovervåkingen skal både forebygge og hindre ulovlig grensekryssing fra Norge til Russland. Dersom det har skjedd ulovlig grensekryssing, «*skal de kontraherende Parters rette myndigheter straks foreta undersøkelse*» art. 19 B nr. 4 annen setning. Det er mao. en forpliktelse om at politiet prioriterer etterforskningen av disse sakene.

Hver part skal oppnevne en grensekommissær, som i samarbeid med hverandre skal utføre alle de plikter som følger av bestemmelsene i overenskomsten. Det er bestemmelser om avholdelse av forhandlingsmøter og sammenkomster mellom de to lands grensekommissærer. Fra forhandlingsmøtene skal det settes opp en protokoll som angir møtets forløp og de bestemmelser som er truffet. Protokollen er bindende og endelig for begge partene ved undertegning.

Overenskomsten er gjennomført i norsk rett ved riksgrenseloven av 14. juli 1950 om forskjellige tiltak til gjennomføring av oppmerking og overvåking av riksgrensen med tilhørende forskrift av 7. november 1950 nr. 4 (riksgrenseforskriften). Loven gjelder hele riksgrensen, men den har, unnatt hva gjelder rydding og oppmerking, ikke hatt noen betydning på andre grenseavsnitt enn det norsk-russiske. Loven tillater at nabostatens grensetjenestemenn gis immunitet (§ 2). Videre gir den som følge av regimeavtalens bestemmelser anledning til å forby visse krenkende handlinger, bl.a. skyting over grensen, grenseoverskridelse, fornærmelig atferd, fotografering og samtaler. Reglene er i hovedsak bestemt ut fra hensynet til nabostatens interesser.

3.2.4 Nærmere om sjøgrensen

3.2.4.1 Innledning

En stats territorialfarvann er en del av havet som ligger nærmest landterritoriets kyst, og hvor staten har suverenitet.

Folkeretten gir gjennom FNs havrettskonvensjon av 10. desember 1982 (heretter betegnet som havrettskonvensjonen), som ble ratifisert av Norge 24. juni 1996, se St.prp. nr. 37 (1995-1996), sikre rammer for kyststatens adgang til å fastsette sitt

territorialfarvann. Territorialfarvannet omfatter indre farvann og sjøterritoriet.

Kyststaten kan i henhold til havrettskonvensjonens artikkel 3 opprette et sjøterritorium som strekker seg inntil 12 nautiske mil fra grunnlinjene. Territorialfarvannet innenfor grunnlinjen betegnes som indre farvann.

Det var i lang tid strid internasjonalt om sjøterritoriets maksimale bredde. Under FNs første (1958) og andre havrettskonferanse (1960) lyktes man ikke i å nå en løsning på dette spørsmålet. Lenge var 3 nautiske mil vanlig bredde på sjøterritoriet. Særlig de sjømilitære vestlige makter hevdet at 3 nautiske mil var vanlig bredde på sjøterritoriet, men etter hvert utvidet mange stater sitt sjøterritorium til 12 nautiske mil.

I dag må regelen om 12 miles sjøgrense anses å gi uttrykk for internasjonal sedvanerett. Den betraktes således som gjeldende folkerett uavhengig av havrettskonvensjonen.

I henhold til havrettskonvensjonens artikkel 4 skal sjøterritoriets yttergrense avmerkes på sjøkart eller angis ved en liste av geografiske koordinater. Slike sjøkart eller liste med koordinatpunkter må behørig offentliggjøres og kyststaten må deponere kopi av dem hos FNs generalsekretær. Formålet med bestemmelsen er å sikre notoritet slik at det er mulig for alle stater å gjøre seg kjent med grensene for sjøterritoriet.

Kyststatens suverenitet omfatter også luftrommet over sjøterritoriet og dets havbunn og undergrunn, jf. havrettskonvensjonens art. 2.2.

3.2.4.2 Nærmere om sjøterritoriet

Lov om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone av 27. juni 2003 nr. 57, heretter betegnet som territorialfarvannsloven, fastsetter i § 2 at sjøterritoriet omfatter havområdene ut til 12 nautiske mil fra grunnlinjene (22 224 meter). Loven trådte i kraft 1. januar 2004 og erstattet resolusjon av 22. februar 1812, gjengitt i Cancelli-Promemoria av 25. februar 1812, som fastsatte sjøterritoriets bredde til 4 nautiske mil.

Grunnlinjene danner utgangspunktet for måling av sjøterritoriets bredde. Folkeretten anerkjenner adgangen til å trekke rette grunnlinjer, som forbinder passende punkter langs kysten. Grunnlinjene for fastlands-Norge er gitt i forskrift av 14. juni 2002 nr. 625, for Svalbard ved forskrift av 1. juni 2001 nr. 556 og for Jan Mayen ved forskrift av 30. august 2002 nr. 943. Fastlands-Norges grunnlinjer er til sammen på 2 532 km. Til sammenlikning er Norges kystlinje - eksklusiv øyene - på 25 148 km.

Grensene for sjøterritoriet angir yttergrensen for Norges territorium, og betegnes derfor også som territorialgrensen.

Innenfor territorialgrensen har Norge full suverenitet. Utgangspunktet er at kyststaten har samme myndighet i sjøterritoriet som på sitt landterritorium. Nasjonal lovgivning kan dermed gis anvendelse og det kan utøves tvangsmakt. Det viktigste unntaket for sjøterritoriets vedkommende er fremmede fartøyers rett til uskyldig gjennomfart, som det blir gjort nærmere rede for nedenfor i avsnitt 3.2.4.5.

3.2.4.3 *Indre farvann*

Det indre farvann er alt farvann som ligger innenfor grunnlinjene, jf. havrettskonvensjonens artikkel 8 og territorialfarvannsloven § 3. Her har kyststaten full og uinnskrenket suverenitet. Fremmede skips rett til uskyldig gjennomfart gjelder ikke her. Likevel vil kyststatens myndigheter ofte ut fra opportunitetsbetraktninger unnlate å gripe inn overfor fremmede skip så lenge passasjerer og mannskap ombord ikke foretar handlinger som forstyrrer ro og orden. Ved avtale med annen stat kan kyststaten være folkerettslig bundet til å avstå fra visse inngrep overfor denne statens skip i indre farvann, jf. for eksempel den norsk-britiske konsularkonvensjonen av 22. februar 1951 art. 27.

3.2.4.4 *Avgrensning av sjøterritoriet mellom stater med kyster som ligger overfor eller støter opp mot hverandre*

Denne situasjonen reguleres av havrettskonvensjonens artikkel 15, som bestemmer at med mindre noe annet følger av avtale, har ingen av de to stater en rett til å utvide sitt sjøterritorium utover midtlinjen regnet fra grunnlinjene i forhold til den annen stat.

Norges sjøterritorium grenser opp mot henholdsvis Russland og Sverige, som i likhet med Norge begge har sjøterritorier på 12 nautiske mil.

Norges sjøterritorium ved Grisebåene mot Sverige er avgrenset på grunnlag av en voldgiftsdom av 23. oktober 1909, da både Norge og Sverige hadde territorialfarvann på 4 nautiske mil. Grensen er også lagt til grunn i overenskomst av 5. april 1967 om avgrensningen av Norges og Sveriges fiskeriområder i det nordlige Skagerrak. I erklæring av samme dato forpliktet de to statene seg til ikke å utvide sine respektive sjøterritorier utover nærmere angitte linjer. Norges utvidelse av sitt sjøter-

ritorium til 12 nautiske mil med virkning fra 2004, ble ansett for å ligge innenfor den avtalte rammen.

Sjøgrensen mot Russland følger av overenskomst av 11. juli 2007 om den maritime avgrensning i Varangerfjordområdet. Overenskomsten angir en grenselinje, som i tillegg til sjøterritoriet også avgrenser en liten del av de økonomiske soner, kontinentalsokkelen og de tilstøtende soner mellom Norge og Russland. Den avtalte grenselinje er til sammen 73 km, hvorav grensen mellom partenes territorialfarvann er ca. 42 km.

3.2.4.5 *Nærmere om retten til uskyldig gjennomfart*

En innskrenkning i kyststatens suverenitet i sjøterritoriet er fremmede fartøyers rett til uskyldig gjennomfart. Havrettskonvensjonen gir bestemmelser om retten til uskyldig gjennomfart i artiklene 17-32. Bestemmelsene avspeiler en avveining mellom den internasjonale skipsfarts interesse i mest mulig fri navigasjon og kyststatens interesse i full suverenitet og til å beskytte sitt territorium.

Gjennomfarten er å betrakte som uskyldig så lenge den blant annet ikke er til skade for kyststatens fred, orden og sikkerhet, og seilasen har til formål å krysse sjøterritoriet. Videre må gjennomfarten være uavbrutt og rask. Ved slik gjennomfart er kyststatens kompetanse til å gi nasjonalt regelverk anvendelse på fremmede skip og til å håndheve regelverket begrenset.

Retten til uskyldig gjennomfart er ikke til hinder for at det etableres påbudte skipsleder og trafikkseparasjonssystemer. Av havrettskonvensjonens artikkel 21 nr. 1 h) følger at kyststaten kan vedta lover og forskrifter om uskyldig gjennomfart gjennom sjøterritoriet, med hensyn til «—hindring av brudd på kyststatens lover og forskrifter om toll, skatt og innvandring». Artikkel 21 gir også grunnlag for annen nasjonal lovgivning som nærmere beskrevet der. Videre står det i artikkel 19 nr. 2 g) i havrettskonvensjonen at gjennomfarten ikke er å anse som uskyldig dersom det foretas «lasting eller lossing av enhver vare, valuta eller person i strid med kyststatens lover og forskrifter om toll, skatt, innvandring eller helse».

Retten til uskyldig gjennomfart anses ikke for å være til hinder for å borde og kontrollere skip dersom det foreligger berettiget mistanke om brudd på kyststatens lover om toll, skatt og innvandring. Tilsvarende vil gjelde for annen nasjonal lovgivning i samsvar med havrettskonvensjonens artikkel 21.

3.2.5 Den tilstøtende sone

Den moderne havrett åpner for etablering av en tilstøtende sone utenfor sjøterritoriet. I den tilstøtende sone kan kyststaten utøve den kontroll som er nødvendig for å hindre overtredelser på dens territorium eller sjøterritorium av dens lover om toll, skatt, innvandring eller helse og for å straffe overtredelser begått på dens territorium eller sjøterritorium av disse lover og forskrifter, jf. havrettskonvensjonens art. 33. Bestemmelsene om den tilstøtende sone kommer ikke til anvendelse i luftrommet. Dette følger også av havrettskonvensjonens artikkel 58 og artikkel 87 nr. 1 b) som fastslår at luftrommet utenfor sjøterritoriet er fritt.

I den tilstøtende sone er det ikke tale om en suverenitetsutøvelse eller alminnelig jurisdiksjon. Det dreier seg bare om en adgang til å iverksette nødvendig tiltak i et utvidet kontrollområde for å hindre eller straffe lovovertrædelser på de nevnte rettslige felter innenfor territorialgrensen.

Hvor omfattende kontrolltiltak kyststaten kan iverksette, begrenses av hva som må anses som nødvendig for å hindre eller straffe overtredelser. Under gitte omstendigheter må kontrolltiltakene kunne omfatte bording og inspeksjon. I utgangspunktet må det stilles som krav at det foreligger berettiget mistanke om at en overtredelse har skjedd eller er i ferd med å skje. Det vil ikke være adgang til å kontrollere alle fartøy i den tilstøtende sone.

Norge har ved territorialfarvannsloven etablert en tilstøtende sone som støter opp til sjøterritoriet og strekker seg 24 nautiske mil (44 448 meter) ut fra grunnlinjene, jf. § 4. Med et sjøterritorium på 12 nautiske mil strekker den tilstøtende sone seg 12 nautiske mil utenfor territorialgrensen. I henhold til § 4 annet ledd kan det her føres kontroll med lovgivning om toll, skatt, innvandring og helse. I lovforsarbeidene (Ot.prp. nr. 35 (2002-2003)) slås det fast at bestemmelsen ikke gir hjemmel til kontrolltiltak kun knyttet til overtredelser i den tilstøtende sone uten berøring til territoriet, siden kyststaten normalt bare kan gi sin lovgivning virkning innenfor sitt territorium. Brudd på utledningslovgivningen og tollovgivningen er eksempler på overtredelser med berøring til territoriet.

3.2.6 Kyststatsoner utenfor den tilstøtende sone

Utenfor den tilstøtende sone har kyststaten suverene rettigheter, forpliktelser og jurisdiksjon knyttet til avgrensede formål. Dette gjelder først og fremst med hensyn til utnyttelse av levende og ikke levende ressurser, herunder fisk og petroleumsressurser. Økonomisk sone og kontinental-

sokkelen er eksempler på slike jurisdiksjonsområder hvor statens myndighet er funksjonelt avgrenset, se om dette i havrettskonvensjonens del V og VI. I norsk rett er dette regulert i lov av 21. juni 1963 nr. 12 om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumsforekomster og i petroleumsloven av 29. november 1996 nr. 72 og i lov av 17. desember 1976 nr. 91 om økonomisk sone.

Den type myndighetsutøvelse som kyststaten kan foreta i nevnte maritime soner omfatter ikke grensek kontroll. Utvalget finner derfor ingen grunn til å gå nærmere inn på de ulike kyststatssoner utenfor den tilstøtende sone.

3.2.7 Jurisdiksjon over installasjoner på kontinentalsokkelen og i den økonomiske sone

Det følger av havretten at kyststaten har rett til å plassere både installasjoner og innretninger på sitt sokkelområde. Av havrettskonvensjonens artikkel 60, jf. artikkel 80 fremgår at slike innretninger og installasjoner generelt står under kyststatens jurisdiksjon. Kyststatens jurisdiksjon over installasjonene er dermed ikke funksjonelt avgrenset til det som gjelder for økonomisk sone og kontinentalsokkelen for øvrig, som altså i hovedsak er begrenset til ressursutnyttelse. Dette har sin bakgrunn i at når det gjelder slike installasjoner, er det særlig behov for at en bestemt stat kan utøve all myndighet for å opprettholde ro og orden.

Dette innebærer at alle funksjoner som forbindes med grensek kontroll kan foretas på installasjoner på norsk sokkel.

3.2.8 Det åpne hav

Det åpne hav omfatter de sjøområder som ikke ligger innenfor territorialgrensen til noen stat. De særlige kyststatssoner utenfor territorialgrensen følger bare delvis reglene for det åpne hav.

Utgangspunktet er at dette havområdet ikke er underlagt noen stats suverenitet. Det er til fri benyttelse av alle stater, med mindre det foreligger positive folkerettslige begrensninger i friheten, jf. havrettskonvensjonens artikkel 87. Det åpne havs friheter tilhører stater, men ikke enkeltindivider. Disse vil på det åpne hav i utgangspunktet være underlagt sin hjemstats jurisdiksjon eller jurisdiksjonen til skipets flaggstat.

Det åpne havs friheter omfatter skipsfart, overflygninger og legging av undersjøiske kabler og rørledninger.

I henhold til havretten kan et krigsskip, (samt ethvert annet behørig bemyndiget skip eller luftfartøy som er klart merket og som kan identifiseres som fartøy som brukes i statens tjeneste) som påtreffer et fremmed skip på det åpne hav som ikke nyter immunitet, borde fartøyet, dersom det foreligger mistanke om at

1. skipet tar del i sjørøveri,
2. deltar i slavehandel,
3. driver ulovlig kringkasting, og krigsskipets flaggstat har jurisdiksjon i henhold til havrettskonvensjonens artikkel 109,
4. mangler nasjonalitet, eller
5. til tross for at det fører utenlandsk flagg eller nekter å vise flagg, i virkeligheten har samme nasjonalitet som krigsskipet selv, jf. havrettskonvensjonens artikkel 110.

Det finnes også enkelte traktater som på avgrensede områder gir grunnlag for inspeksjon av fremmede fartøyer på det åpne hav, herunder ved ulovlig transport av narkotika og masseødeleggelsesvåpen.

Som et unntak fra hovedprinsippet om havets friheter kan nevnes forfølgingsretten, jf. havrettskonvensjonens artikkel 111. Denne er betinget av at fartøyet må ha vært under uavbrutt forfølgelse etter den antatte overtredelsen innenfor et norsk jurisdiksjonsområde. Forfølgelsesretten innebærer rett til både å stoppe, og om nødvendig oppbringe skipet og føre det til land for nærmere undersøkelser.

3.3 Om Schengensamarbeidet

3.3.1 Hva er Schengen

Schengenavtalen er en avtale opprinnelig inngått i 1985 mellom 5 av EUs medlemsland om avskaffelse av inn- og utreisekontroll for personer. Schengen omfattes i dag av 22 av EUs medlemsland. Norge og Island sluttet seg til 25. mars 2001. Schengenreglene er i vesentlig utstrekning tatt inn i norsk lovgivning ved aktuelle bestemmelser i utlendingsloven med forskrift og lov om Schengen informasjonssystem (SIS – loven).¹

¹ Schengen er navnet på en liten landsby helt sør i Luxembourg hvor grensene mellom Frankrike, Luxembourg og Tyskland møter hverandre. Her undertegnet representanter for fem europeiske land den 15. juni 1985 en avtale som skulle ha som formål å avskaffe grensekontrollen for personer mellom disse landene. Schengen er senere blitt et fellesbegrep for det samarbeidet som finner sted mellom en rekke europeiske land med sikte på både å redusere grensekontrollen for personer og å utarbeide felles retningslinjer for blant annet visum og asyl.

3.3.2 Schengenprosessen; litt historikk

Schengenavtalen ble inngått av Belgia, Frankrike, Luxembourg, Nederland og Vest-Tyskland. Avtalen er senere fulgt opp av Schengenkonvensjonen av 19. juni 1990. Konvensjonen angir målsetningene for samarbeidet, samt detaljerte tiltak for å oppnå dette. Samarbeidet trådte formelt i kraft 26. mars 1995. Storbritannia og Irland har valgt å stå utenfor den delen av samarbeidet som omfatter opphevelse av grensekontrollen. Heller ikke alle de nye medlemslandene deltar fullt ut i samarbeidet ennå. Inkorporeringen av Schengenkonvensjonen førte ikke til noen umiddelbare materielle endringer av Schengenregelverket, men de institusjonelle rammene ble endret. Schengenorganene ble erstattet av EUs organer. EUs Råd overtok Eksekutivkomiteens rolle, Sentralgruppen ble erstattet av Coreper, og Schengenarbeidsgruppene ble arbeidsgrupper under Rådet. Videre medførte det behov for utvikling av nye rettsakter på Justis- og innenrikssektoren for å definere hvilke rettsakter som vil være Schengenrelevante. Dette er det Rådet som avgjør. De Schengenrelevante rettsaktene blir bindende for Norge.

Det opprinnelige Schengensamarbeidet var et samarbeid utenfor EUs (den gang EFs) institusjoner. Schengensamarbeidet var derfor utenfor den felles lovgivning. Det dreide seg om et vanlig mellomstatlig samarbeid hvor beslutninger måtte vedtas ved enstemmighet. Etter hvert ønsket imidlertid flere land å ta del i arbeidet med å åpne grensene, og i Amsterdamtraktaten i juni 1997 vedtok statsledere i de 15 EU-landene at Schengensamarbeidet skulle bli en del av EU.

Schengenregelverket er gjort til en del av EUs rettsregler ved at det som en del av Amsterdamtraktaten ble undertegnet en egen protokoll (protokoll nr. 2) om dette – Schengenprotokollen. Regelverket er gjort til EU-rett ved at det i Schengenprotokollen står at EU «*ønsker å inkorporere de ovennevnte avtaler og regler i Den europeiske union*». Det står videre at Schengenregelverket – herunder Schengenavtalen av 14. juni 1985 og Schengenkonvensjonen av 19. juni 1990 og vedtak gjort på grunnlag av konvensjonen – «*bare kommer til anvendelse dersom og i den utstrekning de er forenlige med unions- og fellesskapsretten*». Hvilke regler som var en del av Schengenregelverket – i tillegg til Schengenavtalen og Schengenkonvensjonen – da Norge undertegnet tilslutningsavalen, er omhandlet i St. meld. nr. 33 (1998-1999).

Fra 21. desember 2007 ble Schengenområdet utvidet til å omfatte Polen, Estland, Latvia, Litauen, Tsjekkia, Slovakia, Slovenia, Ungarn og Malta.

Sveits ble medlem av Schengen 12. desember 2008. Schengenområdet omfatter nå Norge, Island, Sveits og alle EUs medlemsland med unntak av Storbritannia, Irland, Kypros, Bulgaria og Romania. De tre siste skal imidlertid bli en del av Schengensamarbeidet når blant annet tiltak for databeskyttelse, ekstern grensekontroll og politisamarbeid er på plass. Liechtenstein har signert en avtale om deltagelse i Schengensamarbeidet, og skal etter hvert også bli en del av Schengenområdet.

3.3.3 Schengensamarbeidet og Island/Norge

Innbyggerne i de nordiske land er nært knyttet til hverandre gjennom et historisk, kulturelt og til dels språklig fellesskap. Dette fellesskapet har ført til at de nordiske landene i mer enn 40 år har hatt et felles passkontrollområde med en indre pass- og reisefrihet. Dette samarbeidet kalles i det daglige den nordiske passunionen. Da det ble klart at Danmark, Finland og Sverige ønsket å delta i Schengensamarbeidet skapte dette usikkerhet om fremtiden til den nordiske passunionen. Spørsmålet ble diskutert av landenes statsministere på et møte i Reykjavik i 1995. Statsministrene ble enige om at den nordiske passfriheten var best tjent med at også Norge og Island ble med i Schengensamarbeidet. Norge undertegnet en samarbeidsavtale om dette den 19. desember 1996, og denne ble godkjent av Stortinget 9. juni 1997.

Mens Schengenlandene forhandlet med Island og Norge, gikk utviklingen videre innen EU, og da statslederne i juni 1997 vedtok å integrere Schengensamarbeidet i EU (Amsterdamtraktatens protokoll nr. 2 – Schengenprotokollen) ble det nødvendig med nye forhandlinger med Island og Norge. Videreutvikling av Schengenregelverket ville etter Amsterdamtraktaten skje etter vanlig EU – prosedyre. De nye forhandlingene ble slutført vinteren 1998/99 og den nye avtalen (tilknytningsavtalen) ble godkjent av Stortinget 26. april 1999. Den nye avtalen avløser dermed samarbeidsavtalen fra 1996. Det islandske Alltinget godkjente avtalen i mars 2000. Det operative grensesamarbeidet ble iverksatt 25. mars 2001.

3.3.4 Det institusjonelle samarbeid mellom Norge/Island og EU

For å sikre Island og Norge deltagelse i Schengensamarbeidet er det opprettet et fellesorgan hvor Island og Norge og samtlige av Unionsrådets medlemmer (herunder også Irland og Storbritannia) skal delta. Fellesorganet skal behandle alle typer Schengensaker. Norge har talerett i fellesor-

ganet, men fellesorganet har ikke beslutningskompetanse. Vedtak som gjelder for Schengenområdet vedtas av EU-medlemmene i Rådet. Norge godtar/ tar stilling til vedtaket i etterkant.

3.3.5 Hovedtrekkene i Schengensamarbeidet

3.3.5.1 Inn- og utreisekontroll ved indre grenser

Kjernen i Schengensamarbeidet er avskaffelse av inn- og utreisekontroll på indre grenser. Den reisende trenger ikke lenger å vise passet ved grensene, men må likevel ha med seg gyldige identifikasjonspapirer for andre anledninger.² Avskaffelsen av passkontrollen gjelder også for innbyggere av tredjeland. Dette betyr for eksempel at en reisende som kommer fra det amerikanske kontinent via Island vil bli passkontrollert på Keflavik, og kan deretter reise fritt i 25 europeiske land – 22 EU-land samt Sveits, Island og Norge. Kontroll skal foretas både ved innreise og utreise fra Schengenområdet.

Fjerning av inn- og utreisekontrollen betyr ikke at sikkerhetskontrollen på flyplasser forsvinner. Flyselskaper kan kreve identifikasjonspapirer i forbindelse med ombordstigning i fly.

Dersom hensynet til den offentlige orden eller statens sikkerhet krever det, kan det enkelte land for et begrenset tidsrom gjeninnføre inn- og utreisekontrollen. En slik tidsbegrenset gjeninnføring av inn- og utreisekontrollen skal skje i samråd med de øvrige Schengenlandene. Likeledes kan det enkelte land ut fra sin egen nasjonale lovgivning foreta kontroller i grensenære områder. Dette foregår vanligvis i form av stikkprøvekontroller.

Varekontroll omfattes ikke av Schengensamarbeidet. Dette reguleres innen EU av reglene om det indre marked og tollunionen, og mellom EU og EØS-landene Island, Lichtenstein og Norge hovedsakelig av EØS-avtalen. Tollkontroll ved de indre grenser består.

3.3.5.2 Inn- og utreisekontroll ved ytre grenser

Etter hovedreglene i Schengenregelverket skal passering av de ytre grensene skje ved godkjente grenseovergangssteder og innenfor åpningstid. Ved større overgangssteder vil det være døgnå-

² Kravet er at den reisende må medbringe et identifikasjonsdokument utstedt av myndighetene, og som viser statsborgerskap. De fleste land innen Schengenområdet har i dag nasjonale ID-kort som fyller dette kravet. For Norge er det fortsatt bare passet som fyller kravene til et slikt identifikasjonsdokument. Etter Schengenregelverket skal reisende avkreves slik legitimasjon av overnattingssteder.

pent. Ved passering av den ytre grense skal de nasjonale myndigheter foreta en identitetskontroll av alle som passerer grensen og i tillegg foreta grundigere kontroll av tredjelandsborgere, dvs. personer som ikke er statsborgere av Schengenland. For disse vil det bli kontrollert om vedkommende har gyldig visum dersom han/hun kommer fra et visumpliktig land og om vedkommende har tilstrekkelige midler til opphold og reise. Det skal også kunne kreves opplysninger om oppholdets formål. Det vil videre bli foretatt en kontroll mot Schengenlandenes felles database (SIS-databasen) for å kontrollere om vedkommende er ettersøkt for straffbare handlinger mv.

Personer som tilfredsstillere innreisevilkårene og som har fått innvilget et «Schengenvisum» har rett til å oppholde seg innenfor Schengenområdet i inntil tre måneder. Opphold ut over tre måneder krever oppholdstillatelse. Schengenlandene skal også utføre kontroll ved utreise fra Schengenområdet. Denne kontrollen har imidlertid lavere prioritet enn innreisekontrollen. Svalbard og en del europeiske territorier utenfor det europeiske fastland omfattes ikke av Schengensamarbeidet.

Passasjerer på fly fra tredjeland skal gjennomgå inn- og utreisekontroll ved den første internasjonale flyplassen de kommer til i et Schengenland. Deretter vil de slippe ytterligere inn- og utreisekontroll så lenge de beveger seg innen Schengenområdet. Det samme prinsippet gjelder for kontroll av skipstrafikken. Således vil ikke ferjetrafikk mellom Norge og Danmark, Sverige og Tyskland bli underlagt inn- og utreisekontroll. Kontrollen vil imidlertid bli opprettholdt for ferjer mellom Norge og Storbritannia.

3.3.5.3 Visumsamarbeidet

Etter Schengenregelverket forplikter deltagerlandene seg til å harmonisere sin visumpolitikk. Visum er en innreisetillatelse som vanligvis gis ved påtegning i vedkommendes pass. Schengenlandene har utarbeidet en felles liste over stater der borgere ikke er visumpliktige og en tilsvarende for land der borgere er visumpliktige til samtlige Schengenland. Island og Norge må som Schengenmedlemmer harmonisere sine lister med resten av Schengenlandene. Listen over stater med visumplikt kan endres av EUs unionsråd (EUs ministere.)

Etter Schengenregelverket kan det i visse tilfeller utstedes et *nasjonalt* visum som bare har gyldighet i det landet det er utstedt. Slik utstedelse kan blant annet skje på humanitært grunnlag.

3.3.5.4 Visa Information System (VIS)

Rådet i EU vedtok sommeren 2008 to rettsakter om et felles europeisk visum informasjonssystem, Visa Information System (VIS)-rådsforordning nr. 767/2008 om VIS og utveksling av opplysninger mellom medlemsstater om visum (VIS-forordningen) og rådsbeslutning nr. 633/2008 om tilgang til VIS for utpekte myndigheter og Europol med henblikk på å hindre, avdekke og etterforske terrorhandlinger og andre alvorlige kriminelle handlinger. VIS er et system mellom Schengenlandene for utveksling av informasjon i forbindelse med behandling og avgjørelse av visumsøknader. Hensikten er bl.a. å forbedre implementeringen av Schengenlandenes felles visumpolitikk. Videre skal systemet bidra til å forenkle søknadsprosedyrer, identifikasjon og retur av personer uten lovlig opphold, avverge «visa-shopping» og forfalskning, samt forebygge trusler mot medlemsstatenes indre sikkerhet. Opplysninger som er nødvendige for å behandle søknad om visum (herunder biometrisk personinformasjon i form av ansiktsfoto og fingeravtrykk), samt opplysninger om avgjørelse, annullering, tilbakekall og forlengelse, registreres i nasjonale enheter og overføres til en sentral enhet (C-VIS-databasen) for gjensidig benyttelse av autoriserte myndigheter i alle medlemsstatene. Opplysningene skal brukes ved behandling av visumsøknader, ved grensekontrollmyndighetenes verifisering av identitet og kontroll av visumets gyldighet ved passering av Schengen yttergrense, ved utlendingsmyndighetenes identifisering av utlendinger uten lovlig opphold, og ved anvendelsen av rådsforordning nr. 343/2003 av 18. februar 2003 om fastsettelse av kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken medlemsstat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad som fremlegges i en medlemsstat av en borger av et tredjeland (Dublin II-forordningen). I noen nærmere angitte situasjoner har autoriserte nasjonale myndigheter og Europol lesetilgang til VIS for å hindre, avdekke og etterforske terrorhandlinger og andre alvorlige kriminelle handlinger.

VIS er nå hjemlet i utlendingsloven ved lovendring av 19. juni 2009 – ny utlendingslov §§ 102 – 102e.

3.3.5.5 Asylsamarbeidet

Europa har lange tradisjoner for å ta i mot mennesker som flykter på grunn av krig eller forfølgelse i sitt land. På grunn av en økende andel asylsøkere siden begynnelsen av 1990-tallet har EUs medlemsland begynt å utvikle en felles asylpolitikk. De

første tiltakene ble innført gjennom Schengensamarbeidet. Et eksempel er etablering av felles regler om hvilke land som skal ha ansvaret for en asylsøknad (Dublin-konvensjon av 1990, erstattet i 2003 av Dublin II-forordningen). Amsterdamtraktaten gir EU en sterkere rolle i asyl- og innvandringspolitikken. Utviklingen mot et felles europeisk asylsystem kan deles inn i to faser. Den første fasen angår utviklingen mot felles minimumsstandarder og ordninger knyttet til asylpolitikken. Den andre fasen av systemet vil føre til felles asylprosedyrer i EU.

I tillegg til et felles europeisk asylsystem er det utarbeidet et regionalt beskyttelsesprogram (Regional Protection Programme) i EU for flyktninger og asylsøkere.

3.3.5.5.1 Eurodac

Eurodac er et system der fingeravtrykksopplysninger blir sammenliknet. Systemet ble opprettet 15. januar 2003 med hjemmel i EUs rådsforordning nr. 2725/2000 (Eurodac-forordningen) som et virkemiddel for en effektiv gjennomføring av Dublin II-forordningen (EF) 18. februar 2003 (EUs rådsforordning nr. 343/2003). Bestemmelsene om Eurodac og behandling av fingeravtrykk i tilknytning til Eurodac er i norsk rett implementert i utlendingsloven § 37 e, jf. utlendingsforskriften § 132 a-g. Kripos har det operative ansvaret for behandling av fingeravtrykksopplysninger som overføres til Eurodac, mens Utlendingsdirektoratet har rollen som behandlingsansvarlig.

3.3.5.6 Poli- og påtalesamarbeidet

Et hovedmål i den Europeiske Union er fri bevegelse for personer mellom medlemsstatene. Bortfallet av kontrollen ved Schengens indre grenser, som startet i 1995, genererte et behov for såkalte kompensatoriske tiltak for å ivareta den indre sikkerhet innen Schengenområdet, og forhindre grenseoverskridende kriminalitet. Et av tiltakene var å styrke politisamarbeidet mellom medlemslandene og informasjonsutvekslingen med hensyn til å forebygge og oppklare straffbare handlinger. Bestemmelsene om forpliktende politisamarbeid er inntatt i del III, kapittel 1 i Schengenkonvensjonen. Poli- og strafferettsamarbeidet mellom Norge/Island og EU reguleres av tilknytningsavtalen og dens vedlegg. Schengenkonvensjonens regler på dette området ble i store trekk inkorporert i EF traktatens (Romatraktaten) 3. søyle gjennom Amsterdamtraktaten.

3.3.5.6.1 Schengen Informasjonssystem (SIS)

Schengen Informasjonssystem (SIS) er en felles database som er opprettet for at myndighetene i Schengenlandene enkelt og effektivt skal kunne utveksle opplysninger om personer og gjenstander.

SIS er et kompenserende tiltak som ble etablert ved avviklingen av grensekontrollen på indre grenser, og anses å være en grunnleggende forutsetning både for å kunne utføre en felles yttergrensekontroll og for å opprettholde den indre sikkerheten i Schengenområdet.

Hvert land oppretter og driver for egen regning og på eget ansvar den nasjonale delen av SIS, NSIS (National Schengen Information System), som inneholder de samme opplysningene som den sentrale basen – CSIS (Central Schengen Information System) og de øvrige nasjonale NSIS basene.

Schengenregelverket angir hvilke opplysninger som kan registreres (det kan registreres opplysninger om personer, gjenstander og kjøretøyer). Opplysninger om personer og gjenstander kan bare registreres i SIS for nærmere bestemte formål og skal slettes når formålet er oppnådd. Det er opp til nasjonale myndigheter å avgjøre om det skal foretas registrering av opplysninger i den enkelte sak. Personopplysninger kan registreres i forbindelse med ettersøking av personer med henblikk på pågripelse og utlevering. Samtidig med at meldingen legges inn i SIS, skal det landet som registrerer informasjonen, på raskeste måte oversende visse andre vesentlige opplysninger i saken til det eller de land det ønsker bistand fra. Dette er for eksempel opplysninger om hvilken myndighet som anmoder om pågripelse, om det er en påtalemessig beslutning eller dom/kjennelse som ligger til grunn for anmodningen, og enkelte nærmere opplysninger om omstendighetene omkring den aktuelle straffbare handlingen det gjelder. Disse tilleggsopplysningene utveksles direkte mellom SIRENE-kontorene (se nedenfor) og er således ikke tilgjengelig i SIS.

Det kan registreres personopplysninger i SIS om tredjelandborgere (borgere av ikke EU/Schengenland) som ikke skal gis innreisetillatelse til Schengenområdet pga. at de tidligere er blitt bortvist, tilbakesendt eller utvist etter overtredelse av utlendingslovgivningen. Slike registreringer kan bare foretas dersom kompetente nasjonale myndigheter beslutter det.

Videre kan det registreres meldinger om personer som er forsvunnet, eller som må bringes midlertidig i forvaring av hensyn til sin egen sikkerhet eller for å forebygge farer. Her siktes det til

personer som uten forklaring er forsvunnet, mindreårige og personer med alvorlige psykiske lidelser som må antas ikke å kunne ta vare på seg selv. Politimyndighetene i det land der de aktuelle personene befinner seg, kan deretter i sin tur gi tilbake melding om personenes oppholdssted, eller bringe dem i midlertidig forvaring. Forvaring kan imidlertid bare iverksettes dersom det finnes hjemmel for dette i nasjonal lovgivning.

I forbindelse med straffesaker kan det enkelte lands judicielle myndigheter registrere opplysninger om personer som man ønsker å komme i kontakt med, men som av en eller annen grunn har ukjent oppholdssted. Opplysningene kan gjelde vitner, personer som er innstevnet for en domstol for egne handlinger, og personer som skal ha forkynt straffedom eller som innkalles til soning av frihetsstraff. Gjennom registreringen i SIS søker man de øvrige Schengenlandenes hjelp til å fremskaffe informasjon om de aktuelle personenes oppholdssted eller bopel.

Det er fastsatt strenge vilkår for å registrere opplysninger om personer og kjøretøyer med henblikk på diskret observasjon eller målrettet kontroll. Slike meldinger kan først og fremst registreres med tanke på bekjempelse av straffbare handlinger og forebygging av trusler mot den offentlige sikkerhet. Registreringen kan bare foretas i forbindelse med fare for særdeles alvorlige straffbare handlinger. Det kreves enten at man har konkrete holdepunkter for å anta at personen er i ferd med å begå eller planlegger å begå et større antall slike handlinger, eller at det etter en samlet vurdering er grunn til å tro at vedkommende i fremtiden vil begå straffbare handlinger av særlig alvorlig art. I en slik helhetsvurdering skal det blant annet tas hensyn til foreliggende opplysninger om personens tidligere begåtte straffbare handlinger.

Schengenregelverket inneholder bestemmelser om innsyn – det er svært begrenset adgang til innsyn. Det er også bestemmelser om retting, sletting og klageadgang.

Bare myndigheter med ansvar for grensekontroll og politi- og tollkontroll har rett til, og tilgang til, å søke i SIS. Videre har myndighet som har ansvar for registrering av motorkjøretøy, adgang til å søke på motorkjøretøy for å kontrollere om motorkjøretøy som ønskes registrert er stjålet eller på annen måte forsvunnet.

Hvert land utpeker et nasjonalt kontaktpunkt som er hovedansvarlig for SIS – SIRENE (Supplementary Information Request at the National Entries) – som er ansvarlig for utveksling av informasjon relatert til en melding i SIS, og som mottar og videreformidler informasjon mellom de nasjo-

nale myndighetene og SIRENE-kontorene i de andre Schengenlandene.

SIRENE-kontoret har en kontroll- og godkjenningssesfunksjon i forhold til nasjonale etterlysninger i SIS ved å sørge for at opplysninger som legges inn i SIS er korrekte, oppdaterte og registrert på lovlig måte.

Ved rådsforordning nr. 1987/2006 er det bl.a. bestemt at personers fingeravtrykk og foto kan registreres (SIS II). Ordningen er ikke trådt i kraft da de nødvendige tekniske løsninger ennå ikke er på plass.

SIS er forankret i en egen lov – lov av 16. juli 1999 nr. 66 om Schengen informasjonssystem (SIS-loven) med tilhørende forskrift av 21. desember 2000 (SIS-forskriften). De nye bestemmelsene om SIS (SIS II) er implementert ved endring av SIS-loven (se lov av 27. juni 2008 nr. 66), men er ikke trådt kraft.

Politidistriktene, politiets særorganer og Utlendingsdirektoratet foretar registrering i NSIS. SIRENE-kontoret kontrollerer alle sakene før opplysningene overføres til den sentrale databasen CSIS. Politidirektoratet har fastsatt brukerinstruks for registrering i SIS (Politidirektoratets rundskriv 2004/003), og riksadvokaten har fastsatt retningslinjer for registrering av saknede personer (riksadvokatens rundskriv nr. 5/2004).

Det norske SIRENE-kontoret er plassert på Kripos.

3.3.5.6.2 «Det svenske initiativet»

EUs råd vedtok 18. desember 2006 en rammebeslutning om utveksling av etterretningsopplysninger mellom justismyndighetene i Schengenlandene (2006/960/JHA) – vanligvis betegnet som «Det svenske initiativet». Det er en videreutvikling av samarbeidet mellom EU/EØS-landene med å bekjempe grenseoverskridende kriminalitet. Det er satt en frist på 8 timer for å besvare hastehenvendelser og en uke på andre henvendelser. Hvis en henvendelse ikke kan besvares innen den fastsatte frist, må det sendes begrunnet beskjed om det.

Det enkelte land har meldt inn hvilke opplysninger som vil bli utvekslet. Hvert land avgjør selv hvilke myndigheter som skal gi informasjon. I Norge er det politiet. Nasjonalt kontaktpunkt er Kripos.

3.3.5.6.3 Europol

EU-landenes opprinnelige politisamarbeid, TREVI (terrorisme, radicalisme, extrémisme, et violence

internationale) ble opprettet på 1970-tallet, og var motivert av den alvorlige terrorbølgen som flere land ble rammet av. Samarbeidet var organisert på mellomstatlig nivå og utenfor det daværende EF-samarbeidet. Fra midten av 1980-tallet har EU-landenes planer om å bygge ned personkontrollen på indre grenser vært viktig for å fremme nærmere samarbeid mellom politi- og rettsmyndigheter. Det er samme begrunnelse som ligger til grunn for politisamarbeidet i Schengen. I Schengen-sammenheng anses politisamarbeid, nærmere rettslig samarbeid mv. først og fremst som tiltak som skal kompensere for bortfall av personkontrollen på indre grenser.

EU vedtok i juli 1995 Europol-konvensjonen om å etablere Den europeiske politienhet (Europol). Europol ble operativt i 1999. Formålet med Europol er å styrke og effektivisere EU-landenes retts- håndhevende myndigheter og samarbeidet mellom dem med hensyn til å forebygge og bekjempe alle former for organisert kriminalitet innenfor narkotikahandel, menneskesmugling, menneskehandel, barnepornografi, terrorisme, forfalskning av penger, ulovlig handel med kjøretøyer, drap og alvorlig legemsbeskadigelse, datakriminalitet, svindel og bedrageri m.m. Det er en forutsetning at det er en kriminell struktur eller organisasjon og at to eller flere medlemsland er involvert.

Europol arbeider i første rekke med å bistå medlemslandene med utveksling av data (både personlige og ikke personlige) i samsvar med nasjonal lovgivning og gjennom bruk av sambandsmenn som medlemslandene har utplassert ved Europols hovedkvarter i Haag i Nederland. Videre utarbeider Europol generelle analyserapporter, kriminalitetsanalyser og trusselvurderinger. Europol har ikke operativ politimyndighet.

Europol er ikke en del av Schengensamarbeidet. Norge undertegnet i juni 2001 en egen samarbeidsavtale med Europol. Både politiet og tollmyndighetene er å anse som de myndigheter i Norge som etter nasjonal lovgivning har ansvar for forebygging og bekjempelse av de straffbare handlingene angitt i avtalen mellom Norge og Europol.

Det nasjonale Europol-kontoret er plassert ved Kripos. Kontoret sikrer at informasjonen om aktuelle saker i Norge som ligger innenfor Europols mandatområde, vurderes og eventuelt formidles til Europol. Kontoret sørger for at henvendelser fra Europol behandles i henhold til Europols krav til saksbehandling.

Fra norsk side har både tollmyndighetene og politiet sambandsmenn ved Europols hovedkvarter i Haag.

3.3.5.6.4 Eurojust

EU's råd vedtok den 28. februar 2002 å etablere Eurojust som er et samarbeidsorgan for de nasjonale påtalemyndigheter i EU med sikte på å styrke kampen mot alvorlige former for kriminalitet, særlig den organiserte. I 2003 ble Eurojust inkorporert i teksten om unionstraktaten ved endring av artikkel 29 og 31. Eurojust er ikke en del av Schengensamarbeidet, men har betydning da både Schengensamarbeidet og Eurojusts mandat omfatter bl.a. grenseoverskridende kriminalitet, menneskehandel og illegal innvandring.

Norge har inngått en samarbeidsavtale med Eurojust, se St.prp. nr. 58 (2004-2005). Riksadvokaten er nasjonalt kontaktpunkt for Eurojust. Norge har en sambandsstatsadvokat i Eurojusts administrasjon i Haag som bistår med å innhente opplysninger til bruk under etterforskning og irettføring. Eurojusts mandat er å styrke kampen mot:

- Kriminalitet begått av kriminelle organisasjoner, samt terrorisme,
- Handel med mennesker, våpen, illegale stoffer, organer og vev, kjøretøyer, administrative dokumenter, kulturminner og truede plante- og dyrearter,
- Kriminalitet som retter seg mot barn,
- Korrupsjon, svindel og kriminalitet som retter seg mot unionens finansielle interesser,
- Nettverk for illegal innvandring,
- Mord, alvorlig legemsbeskadigelse, voldtekt, bortføring, gisseltaking, rasisme og fremmedfrykt,
- Tyveri, svindel og utpressing,
- Forfalskning av mynt, betalingsmidler og dokumenter,
- Elektronisk kriminalitet,
- Miljøkriminalitet,
- Hvitvasking av kapital og andre inntekter av kriminalitet,
- Lovbrudd i sammenheng med ovennevnte,
- Andre alvorlige former for kriminalitet av overnasjonal karakter, på forespørsel fra medlemsstatenes myndigheter.

3.3.5.7 Frontex

For bedre å kunne koordinere medlemsstatenes arbeid med kontroll og overvåking av yttergrensene og stadig forbedre kvaliteten på dette, vedtok EU-rådet den 26. oktober 2004 en forordning om opprettelse av et eget byrå, Frontex. Byrået skal ha som hovedoppgave å legge til rette og samkjøre alle nasjonale tiltak knyttet til kontroll og overvåking av grensene. Byrået skal dessuten støtte

medlemsstater som trenger bistand i sin nasjonale innsats på dette området og koordinere flernasjonale operasjoner.

Frontex har også ansvar for å utarbeide retningslinjer for trening og opplæring av grensepersonell, samt å utarbeide trusselvurderinger. Forordningen gir Frontex anledning til å be om bidrag fra medlemsstatene til å bygge opp beredskapsgrupper av tjenestemenn med særlig kompetanse som kan bistå i felles operasjoner i grenseområder. Dessuten kan det be om bistand til utlån av alle typer relevant utstyr og materiell.

Forordningen om Frontex er såkalt Schengen-relevant, hvilket knytter Norge til deltakelse i byråets virksomhet. Norge har utplassert en norsk polititjenestemann i tjeneste i Frontex og er også representert i byråets styre. Norge deltar også i felles operasjoner med utvalgte tjenestemenn.

EU legger betydelig vekt på den rollen som Frontex forutsettes å spille i årene fremover når det gjelder en forsterket prioritering av kontroll og overvåking av ytre grenser. Denne virksomheten står sentralt i EUs strategi for «Integrated Border Management». Denne strategien skal møte utfordringene som ligger i den illegale innvandringen og grensekryssende kriminalitet i EU/Schengenområdet. På denne bakgrunn vil Frontex komme til å øve en vesentlig innflytelse på kontroll og overvåking av grenseområdene som norske myndigheter har ansvaret for.

Som en del av kommisjonens grensepakke (se avsn. 3.3.5.9) har Kommisjonen gått gjennom virksomheten i Frontex siden oppstarten og gitt anbefalinger om videre utvikling. Herunder pekes det på behovet for å forbedre opplæring og utdanning av personell som arbeider med inn- og utreisekontroll og grenseovervåking, og hvilken rolle Frontex kan spille i denne sammenheng. Videre mener Kommisjonen at Frontex må satse mer på å skaffe seg tilgang til avansert materiell og utstyr, herunder bl.a. gjennom lån fra medlemsstater.

Frontex bør videre intensivere sitt samarbeid med andre europeiske instanser med relevant ekspertise for å utarbeide bedre risikoanalyser.

3.3.5.8 Beredskapsteam for grensekontroll - Rabit (Rapid Border Intervention Teams)

Praktiske erfaringer fra enkelte EU-land har vist at nasjonale myndigheter alene har problemer med å håndtere situasjonen på en sikker og effektiv måte når det på kort tid kommer store mengder borgere av tredjeland som ønsker å krysse et ytre grenseområde. Her er det åpenbart et behov for regler og

rutiner som kan sikre bistand fra andre land i grensarbeidet.

Rådet vedtok derfor 11. juli 2007 en forordning om opprettelse av beredskapsgrupper bestående av nasjonale eksperter på grensekontrollområdet. Disse beredskapsgruppene skal etter anmodning fra Frontex på kort varsel kunne rykke ut og bistå myndighetene i det land som må håndtere en spesielt vanskelig situasjon med grensekryssinger. Norge er bundet av forordningen og har derfor opprettet en pool av polititjenestemenn som kan bistå i slike situasjoner, samtidig som denne ordningen i en eventuell situasjon i Norge kan benyttes til å innhente hjelp fra andre lands tjenestemenn.

3.3.5.9 Grensepakken

EU-kommisjonen presenterte i februar 2008 sine forslag til fremtidige prioriteringer av virksomheten med kontroll og overvåking av de ytre grenser. Det foreligger tre såkalte kommunikasjoner som til sammen bærer navnet Grensepakken.³ Rådet vedtok i møte 5. og 6. juni 2008 de overordnede prinsippene for grensepakken, som nå blir fulgt opp av arbeidsgrupper under rådssekretariatet.

Grensepakken består av tre elementer: Entry/exit systemet (se avsn. 3.3.5.9.1), etablering av EUROSUR (se avsn. 3.3.5.9.2) og evaluering av Frontex (se avsn. 3.3.5.7).

3.3.5.9.1 Entry/Exit-systemet

På oppdrag fra Rådet fremla kommisjonen som del av den såkalte grensepakken i februar 2008 forslag om opprettelse av et entry/exit system for lagring av tredjelandsborgeres inn- og utreisedatoer over Schengenlandenes ytre grenser, samt et automatisert grensekontrollsystem for EU/Schengenborgere og andre nærmere bestemte kategorier reisende som har rett til forenklet grensepassering. Det legges opp til at inn- og utreisekontrollen skal forankres i bruken av biometri (ansiktsfoto og fingeravtrykk) elektronisk lagret i pass og reisedokumenter. Bakgrunnen for forslaget er dels å redusere antallet personer som oppholder seg ulovlig på Schengenterritoriet, dels å effektivisere inn- og utreisekontrollen for EU/Schengenborgere og bestemte grupper tredjelandsborgere.

I Rådets konklusjoner av 5. og 6. juni 2008 fikk forslaget støtte med Rådets anmodning om opp-

³ Kommisjonens grensepakke er en oppfølging av beslutning på toppmøte i Det europeiske råd, Beslutning No 896/2006/EC.

følgning. I rådskonklusjonen understrekes blant annet

- Nødvendigheten av å utvikle og styrke evnen til å møte eksisterende og nye trusler mht. ulovlig innvandring mv. gjennom bruk av tilgjengelige teknologier.
- Tiltakene må være i samsvar med fellesskapsretten og prinsippene for blant annet personvern og menneskerettigheter.
- At det oppfordres og gis støtte til gjennomføring av pilotprosjekter for å vurdere hensiktsmessige teknologiske løsninger i forberedelse av utrulling av systemet på alle typer grenseovergangssteder.

I samsvar med Rådets beslutning for øvrig, vil Kommisjonen om kort tid legge fram til drøftelse et forslag til rettslige rammer for videre behandling. For øvrig ble det bedt om at Kommisjonen gjennomfører ulike studier og konsekvensvurderinger i forberedelsene til full implementering. Det er lagt opp til at et entry/exit systemet skal være i drift fra 2015.

Formålet med et entry/exit system er å bekjempe ulovlig opphold. Til dette formål skal det opprettes en felles database der tredjelandsborgeres inn- og utreisedatoer over Schengen ytre grenser skal registreres og lagres. Alle grenseovergangssteder på de ytre grenser skal utstyres med et elektronisk system som registrerer tid og sted for grensepassering, samt mulighet for kontroll og opptak av biometriske data (ansiktsbilde og fingeravtrykk). Biometriske data skal kunne benyttes ved kontroll av identitet ved utreise.

Videre skal systemet også bidra til en effektivisering, blant annet gjennom en enkel automatisert kontroll av EU/Schengenborgeres elektroniske pass (biometriske pass). Entry/exit systemet som sådan forutsetter ikke automatisert grensekontroll, men dette vil være en av de viktige gevinstene, både ved kortere ventetid på grensekontrollsted, og ved redusert behov for kontrollressurser. Muligheten for bruk av automatisert inn- og utreisekontroll er sterkt stigende i takt med det økende antall elektroniske pass i aktuelle befolkningsgrupper.

Norge har deltatt ved de beslutninger som er truffet for å forberede entry/exit systemet som ledd i kontrollen av Schengens ytre grenser, og Norge er bundet av beslutningene.

Særmerknad fra utvalgsmedlem Ottersland:

Et entry/exit system er en nødvendig konsekvens av forpliktelsen til å registrere biometriske data

ved tredjelandsborgeres inn- og utreise. Biometri til den reisende sammenliknes med passets biometriske data og lagres i systemet. Dersom det ikke er avvik vil den reisende kunne passere yttergrensen. Personvernkonsekvensene av et slikt system er vesentlige. For å ivareta et effektiviseringshensyn innføres et grensekontrollsystem som innebærer registrering av unike persondata av en stor andel mennesker. Biometriske kjennetegn identifiserer den enkelte reisende unikt. Dersom slike personopplysninger misbrukes eller kommer på avveie kan det få store konsekvenser for den det gjelder. Derfor er det viktig at man i det videre arbeidet med å innføre et entry/exit system grundig vurderer det rettslige rammeverket. Det må sikres at opplysningene ikke brukes til andre formål enn det de er innhentet for eller hva det er hjemmel til. Et annet viktig spørsmål som må utredes, er om man oppnår en vesentlig bedre kontroll med ulovlig opphold ved å innføre et slikt system. De som allerede oppholder seg ulovlig i Schengen vil ikke fanges opp.

3.3.5.9.2 EUROSUR

EUs justis- og innenriksministere har gitt sin tilslutning til videreutviklingen av et europeisk grenseovervåkingssystem, «EUROSUR» (European Border Surveillance System). Planen er at det i første omgang skal dekke den sydlige maritime grense (Middelhavet og Svartehavet) og den østlige landegrense. I et lengre perspektiv skal det omfatte alle Schengens lande- og sjøgrenser. Norge har besluttet å delta i EUROSUR fra starten av på bakgrunn av den østlige landegrense (den norsk-russiske grense). En ser for seg en implementering i 3 faser:

- Etablering av nasjonale koordineringssenter og oppgradering og utvikling av nasjonale overvåkingssystemer.
- Utvikling av felles verktøy og applikasjoner for grenseovervåking.
- Innhenting og samling av relevante data for analyse, samt utveksling av informasjon som grunnlag for operative aktiviteter og eventuelt koordinerte operasjoner.

Hovedformålet med EUROSUR er å bidra til å avdekke og hindre ulovlig innvandring til Schengenterritoriet. Videre skal det bidra til å øke indre sikkerhet ved å bekjempe grenseoverskridende kriminalitet som terrorisme, menneskehandel og narkotika- og våpensmugling.

Det skal i hvert land etableres et nasjonalt koordineringssenter (NCC) for sivil grenseovervåking.

Senteret skal ha en operativ oversikt over aktiviteter langs Schengens yttergrense. Det skal ha *helkontinuerlig* komplett situasjonsbilde over all aktivitet på grensen, og skal kommunisere med FRONTEX og nabostatene (i Schengen) på et kryptert nettverk.

Det er besluttet at det nasjonale koordineringssenteret i Norge, i tillegg til østlig landegrense, også skal ha ansvaret for sjøgrensen. Når det gjelder NCCs ansvar for sjøgrensen, vil det kun være et nasjonalt opplegg inntil EUROSUR-samarbeidet utvides til også å gjelde den nordlige maritime grense. Det nasjonale koordineringssenteret skal etableres på Kripos.

Planen er å ha retningslinjer for de nasjonale koordineringssentrene og de øvrige rammene for EUROSUR-samarbeidet klart i løpet av 2009. Det legges opp til implementering i perioden 2010 – 2012.

3.3.5.10 *Bruk av biometri i pass og ved inn- og utreisekontroll*

I Rådsforordning (EF) nr. 2252/2004 av 13. desember 2004 ble det oppstilt krav om elektronisk lagring av passinnehavers biometri i form av ansiktsfoto og fingeravtrykk i EU/Schengen-borgeres pass. Forordningen, som er bindende for Norge, er implementert ved lover av henholdsvis 17. juni 2005 nr. 93 (hjemmel for lagring av ansiktsbiometri mv.) og 19. juni 2009 nr. 86 (hjemmel for lagring av fingeravtrykk/2 fingre).

Kravene til lagring av biometriske kjennetegn i pass er basert på globale standarder inntatt i Den internasjonale luftfartsorganisasjon (ICAO) sitt Doc. 9303, Part 1, som inneholder de tekniske spesifikasjoner til pass. ICAOs regelverk baserer seg på at ansiktsbiometri (ansiktsfoto) skal være obligatorisk, mens bruk av fingeravtrykk eller iris-mønster skal være valgfritt. EU/Schengen har innført krav om obligatorisk bruk av fingeravtrykk i EU/Schengen-borgeres pass fra inneværende år (2009).

Formålet med bruk av biometrisk personinformasjon i passet er først og fremst å øke sikkerheten i inn- og utreisekontrollen, særlig ved å hindre bruk av falske og uriktige pass ved en sikrere metode for autentisering av passet og verifisering av passinnehavers identitet. Dette oppnås ved at bruk av pass med biometrisk informasjon vil kunne etablere en sterk forbindelse mellom passet og dets innehaver gjennom en automatisert sammenligning. Dette vil kunne hindre at ekte pass blir misbrukt av andre enn den passet er utstedt til.

Bruk av biometriske data i kombinasjon med tilpasset leserutstyr åpner dessuten for en mer automatisert passbehandling, med tilsvarende mulighet til å effektivisere inn- og utreisekontrollen. For den enkelte reisende vil dette kunne føre til at kontrollen blir raskere og mindre inngripende.

Endelig vil pass med elektronisk lagret personinformasjon gi mulighet for å kontrollere passinnehaver mot eksterne registre som er koblet opp mot grensekontrollstedet, som for eksempel SIS. På tilsvarende måte vil det kunne åpnes for at informasjon om vedkommendes grensepassering lagres automatisk i eksterne registre.

Utstyr for automatisert lesing av elektroniske pass er ennå ikke tatt i bruk på norske grensekontrollsteder. Oppstart for utrulling forventes fra 2010. Enkelte av Schengens medlemsland er allerede i gang med utplassering av leserutstyr.

Muligheten for automatisert kontroll av EU/Schengen-borgeres pass må også ses i sammenheng med pågående arbeide for etablering av et såkalt entry/exit system på Schengen ytre grenser jf. kap. 3.3.5.9.1, samt kap. 3.3.5.4 om VIS og bruk av biometrisk personinformasjon i visa.

3.4 Organene og lovverket

3.4.1 Historikk

Det ligger ikke lange tradisjoner bak den sivile kontrollen av persontrafikken over norske grenser. Det ble knapt håndhevet noen passtvang før i en periode i første del av 1800-tallet. Senere var det verken kontroll av utlendinger eller reisevirksomhet før på 1900-tallet, da det gikk mot oppløsning av personalunionen med Sverige. Deretter skjedde det en stegvis utvikling. Det var særlig sikkerhetshensyn og tilstrømningen av utlendinger fra konflikt- og forfølgelsesområder, dvs. hendinger relatert til den russiske revolusjonen og de to verdenskrigene og forvarslene til dem, som lå bak. Full pass- og inn- og utreisekontroll med visumplikt for alle andre enn nordiske borgere var etablert før den 2. verdenskrig brøt ut, se NOU 1983: 47 Ny fremmedlov s. 48 og 53 med videre henvisninger. Etter at den nordiske passkontrolloverenskomsten av 1957 trådte i kraft, har det likevel ikke vært noen fast kontroll med persontrafikken over norsk riksgrense mot Sverige og Finland. Kontrollen har altså foregått i sjø- og lufthavnene, og da i første rekke qua nordisk yttergrense, samt på det ene grenseovergangsste-

det vi har hatt på den norsk-russiske grensen (Storskog).⁴

Den militære kontroll med sjø- og landegrensene er preget av dansketiden og dernest unionstiden med Sverige og dreide seg i fredstid om et befestningsforsvar. Endringen kom i opptakten til 1905. Da var det en utstrakt grensevaktjeneste på riksgrensen mot Sverige. Senere på 1900-tallet fulgte en grensevakt som nøytralitetsvakt, da særlig konsentrert om kysten og sjøterritoriet. Sentral i denne sammenheng er loven av 1914 om forsvarshemmeligheter og dens forskrifter om fartøyers anløp og ferdsel og om leder i norske territorialfarvann. Denne loven er nå vedtatt opphevet.

Betegnelsen grensevakt har overlevd på den norsk-russiske landegrense, som er den eneste del av riksgrensen som fortsatt både avpatruljeres og står under helkontinuerlig oppsyn av en stående militær styrke, Garnisonen i Sør-Varanger (GSV), jf. i det følgende om Forsvaret.

Kontrollen med vareførselen over grensene har lange tradisjoner, men den er preget av at vi ikke hadde noen grense mot innførsel fra Danmark og senere fritt varebytte med Sverige. Vareførsel av noe omfang måtte dessuten skje sjøveien, dvs. at tollvesenet hadde sitt tilhold i kjøp- og ladestedene og i uthavnene.

Selv om grensekontrollen har en omskiftelig og til dels kort forhistorie, er etatene som i første rekke utøver den – Forsvaret, politiet og tollmyndighetene – blant de få norske etatene som har overlevd store organisatoriske inngrep og endringer. Likevel var det slik at politiet først godt ut på 1900-tallet fikk en organisasjon og en lovmessig forankring som etablerte person- og passkontroll som en sentral politioppgave.⁵ Opphavsetatene til Kystverket, d.e. fyr- og losvesenet er også gamle. Disse etatene har styrt ferdselen på sjøen ut fra et trafikk sikkerhetsformål, men har også betydd mye for grensekontrollen.

3.4.2 Justisdepartementet og dets etater

3.4.2.1 Politiets oppgaver og organisering

Politiet er samfunnets sivile maktorgan og dets alminnelige rettshåndhevende myndighet. Politiet

skal dessuten, under påtalemyndighetens overordnede ledelse, etterforske straffbare handlinger. Politiet har et alminnelig ansvar for å forebygge kriminalitet. Politiets oppgaver for øvrig og de alminnelige rammene for etatens virksomhet fremgår av lov av 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven).

Politiet er dessuten tillagt en rekke forvaltningsoppgaver i særlovgivningen. Politiet utfører grensekontrollen og er i den rollen underlagt Justisdepartementets styringsansvar. Justisdepartementet fastsetter også lokalisering av grenseovergangssteder, og har det budsjettmessige ansvar for etablering av nødvendig infrastruktur og tekniske hjelpemidler til gjennomføring av inn- og utreisekontrollen. I dets øvrige oppgaver etter utlendingsloven, er politiet underlagt Utlendingsdirektoratets faglige instruksjonsmyndighet.

Politiet er et rikspoliti under Justisdepartementets ledelse, jf. politiloven § 15. Politietaten har ca. 12 500 årsverk.

Landet er inndelt i 27 politidistrikter med en politimester som sjef i hvert distrikt. Politidistriktene er inndelt i lensmannsdistrikter og politistasjonsdistrikter med i alt 381 tjenestesteder. Sysselmannen utøver politimyndigheten på Svalbard. Jan Mayen er en del av Salten politidistrikt. Justisdepartementet har ansvaret for polititjenesten på Bouvetøya. For Peter den I's øy og Dronning Maud Land er det ikke gitt bestemmelser om utøvelse av politimyndighet.

Ett politidistrikt har ytre Schengenlandegrense mot Russland (Østfinnmark), tre politidistrikter har indre landegrense mot Finland (Østfinnmark, Vestfinnmark og Troms) og ni politidistrikter har indre landegrense mot Sverige (Troms, Midtre Hålogland, Salten, Helgeland, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag, Hedmark, Romerike og Østfold).

22 politidistrikter har ansvar for politioppgavene i norsk territorialfarvann ut til sjøgrensen (Østfinnmark, Vestfinnmark, Troms, Midtre Hålogland, Salten, Helgeland, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag, Nordmøre og Romsdal, Sunnmøre, Sogn og Fjordane, Haugaland og Sunnhordland, Rogaland, Agder, Telemark, Vestfold, Søndre-Buskerud, Asker og Bærum, Oslo, Follo og Østfold).

Utøvelsen av politimyndighet på anlegg og innretninger til undersøkelse etter eller utnyttning, lagring eller transport av undersjøiske naturforekomster på den norske kontinentalsokkelen i norsk økonomisk sone, er sør for 62. breddegrad tillagt Rogaland politidistrikt, i området mellom 62. breddegrad og 65. breddegrad 30 min. tillagt Nordmøre

⁴ Grensen mellom Norge og Russland (frem til 1991 Sovjetunionen) var i prinsippet en lukket grense under hele den kalde krigen, og kunne i praksis kun krysses etter særskilt avtale mellom de to lands grensekommisærer.

⁵ Historisk har politioppgaver vært utført dels av lensmenn med forankring i lokalsamfunnene, men med lovfestede bistandsoppgaver for blant annet fogder og dommere, dels av kommunalt ansatt politi i byer og enkelte kjøpsteder. Med politiloven av 1936 ble alt politivesen overført til staten.

og Romsdal politidistrikt, i området mellom 65. breddegrad 30 min. og 68. breddegrad 30 min. tillagt Helgeland politidistrikt, og i området nord for 68. breddegrad 30 min. tillagt Troms politidistrikt.⁶

Utøvelsen av politimyndighet utenfor Svalbards territorialfarvann er tillagt Troms politidistrikt.

Politiets arbeid som sikkerhetstjeneste, utføres av et eget politiorgan - *Politiets sikkerhetstjeneste (PST)* som er direkte underlagt Justisdepartementet. På nasjonalt nivå ledes arbeidet av Den sentrale enhet (DSE). Alle politidistriktene unntatt Oslo har personell som er en del av politiets sikkerhetstjeneste.

Av politiets særorganer har Kripas oppgaver knyttet til grensekontrollen. Et annet særorgan er Politiets Utlendingsenhet (PU). Dette blir omtalt under utlendingsforvaltningen.

3.4.2.2 Kripas

Hovedoppgaven er taktisk og teknisk etterforskning av straffesaker både ved å bistå politidistriktene i saker de ikke har kapasitet/kompetanse til å håndtere selv, og ved å etterforske egne saker (f. eks. krigsforbrytelser). Videre har Kripas ansvaret for å samle inn, bearbeide og analysere informasjon om kriminelle nettverk og aktører med det formål å initiere straffesaker og gi oppdatert informasjon til politidistriktene samt utarbeide trusselvurderinger. Kripas er ansvarlig for å forvalte og utvikle flere av politiets sentrale arbeidsregistre og informasjonssystemer. Kripas leder den nasjonale identifiseringsgruppen som mobiliseres ved ulykker og katastrofer.

Kripas har det sentrale ansvar for å foreta en nasjonal trusselvurdering og risikoanalyse relatert til sjøgrensen. Kripas har videre det sentrale ansvaret for mottak og videreformidling av strategisk og operativ informasjon av interesse for den sivile grenseovervåking til sjøs.

Når det gjelder internasjonalt politisamarbeid er Kripas:

- norsk Sirenekontor (ansvaret for alle de praktiske sidene ved driften av Schengen informasjonssystem - SIS),
- nasjonalt kontaktpunkt til Frontex,

- nasjonalt kontaktpunkt for formidling av etterretningsinformasjon i Schengen («Det svenske initiativet»)
- nasjonalt senter for Østersjøsam arbeidet – Baltic Sea Region Border Control Cooperation (BSRBCC),
- kontaktpunkt for Europol,
- norsk kontor for Interpol.

Politidirektoratet har besluttet at det nasjonale koordineringssenteret til EUROSUR (se avsn. 3.3.5.9.2) skal legges til Kripas.

3.4.2.3 Politireserven

Som en forsterkningsressurs for politiet er det en politireserve. Politireserven er hjemlet i en egen lov – lov av 21. november 1952 nr. 3 om tjenesteplikt i politiet. Den består av 1100 personer som etter sivilforsvarslovgivningen har plikt til å gjøre tjeneste i sivilforsvaret. De er gitt en grunnopplæring i polititjeneste. Ordningen administreres av Utrykningspolitiet.

Politireserven kan benyttes når militær beredskap eller mobilisering helt eller delvis er satt i verk. Videre kan politireserven benyttes ved naturkatastrofer eller andre alvorlige ulykker etter regler fastsatt av Kongen. (Slike regler er ikke fastsatt). Kongen i statsråd kan gi forskrifter om tjenesteplikt for å opprettholde samfunnsorden, når viktige allmenne interesser tilsier det, jf. § 3 tredje ledd.⁷ Annen tjenestegjøring kan bare pålegges etter samtykke fra Stortinget.

I en ekstraordinær immigrasjonssituasjon vil politireserven kunne være en viktig ressurs. Det vil kreve endring av lov om tjenesteplikt i politiet.

3.4.2.4 Påtalemyndigheten

Påtalemyndigheten har ansvaret for straffesaksarbeidet. På nasjonalt nivå ledes påtalemyndigheten av riksadvokaten som i faglige spørsmål sorterer direkte under Kongen i statsråd. Under riksadvokaten er det 10 regionale statsadvokatembeter, ØKOKRIM og Det nasjonale statsadvokatembetet. I politiet er følgende stillinger en del av påtalemyndigheten: Politimestrene, visepolitimestrene, politiinspektørene, politiadvokatene og politifullmektigene (for så vidt de har juridisk embetseksamen og gjør tjeneste i et embete eller stilling som er tillagt påtalemyndighet).

⁶ For norsk økonomisk sone er ansvaret for politioppgaver ikke fordelt, slik at dette i prinsippet ligger til politidirektøren. Det er for tiden under utredning å utpeke særskilte politidistrikter med ansvar for politioppgavene i norsk økonomisk sone.

⁷ Denne hjemmelen ble benyttet for bistand fra politireserven under OL på Lillehammer i 1994.

3.4.2.5 Norges grensekommisær for den norsk-russiske grensen

Ordningen med en grensekommisær for den norsk-russiske grensen er fastsatt i grenseregimeavtalen av 1949. Grensekommisariatet er en sivil etat (ikke politiorgan) som har 5 ansatte. Stillingen som grensekommisær har til nå vært besatt av offiserer fra Forsvaret. Kommisæren og assistentene har militær grad. Sjef GSV er stedfortredende grensekommisær. Kommisariatet har et par avgitte vernepliktige til å bistå seg. Dessuten gjør det gjennom sjef GSV omfattende bruk av GSVs ressurser, jf. nedenfor om Forsvaret.

Grensekommisæren hører under Justisdepartementet, som har fastsatt grensekommisærens instruks av 7. november 1950. Kommisariatet er fra 2001 administrativt underlagt Politidirektoratet. Etter instruksen rapporterer grensekommisæren til Justisdepartementet når det i henhold til grenseregimeavtalen kan bli tale om å la spørsmål gå til avgjørelse på diplomatisk vei (instruksens § 8).

Hovedoppgavene er:

- Å føre tilsyn med at grenseregimeavtalen blir overholdt av begge parter,
- Å føre forhandlinger med russiske grensemyndigheter for å forebygge og løse eventuelle konflikter i strid med grenseregimeavtalen,
- Å forebygge og avgrense omfanget av hendelser som er i strid med grenseregimeavtalen.

Arbeidet består i praksis av å ha løpende kontakt med den russiske grensekommisæren/grensevakten for å forebygge og løse eventuelle hendelser og konflikter på landegrensen. Oppgavene inkluderer også ansvaret for grensemerking og det årlige vedlikeholdet av denne.

Grensekommisærens oppgaver utføres i et nært samarbeid med det stedlige politi og GSV.

«Instruks om samarbeid om grenseoppsynet på landegrensen mellom Norge og Russland», gitt ved Kgl.res. 5. august 2005 nr. 852, fastsetter overordnede retningslinjer for samarbeidet mellom grensekommisariatet, politiet og grensevakten.

«Samarbeidsavtale mellom Østfinnmark politidistrikt, Grensevakten/Garnisonen i Sør-Varanger og Grensekommisariatet» av 1. februar 2008 fastsetter lokale retningslinjer og rammer for samarbeidet.

Ovennevnte instruks og samarbeidsavtale vil bli berørt ytterligere under avsnitt 3.4.6 om Forsvaret.

3.4.2.6 Organisering og ressursbruk ved grenseforvaltning

Grensekontrollen utføres av de politidistrikter som har grenseovergangssteder. Kontrollansvaret betyr at politiet også har til oppgave å overvåke sjø- og landegrensene for å sikre at utlendingslovens regler etterleves. Overvåkingsoppgaven framgår forøvrig også forutsetningsvis av politiloven § 20, fjerde ledd. Den kommer i tillegg til det alminnelige ansvar politiet har for å sikre ro og orden og forebygge og gripe inn overfor kriminalitet, og som også gjelder på grensene.

For politiet er inn- og utreisekontrollen på grensene og overvåkingen av grensene normalt en landbasert virksomhet. Politiet har småbåter for mindre operasjoner i indre farvann, men ingen kapasitet for håndheving til sjøs. I luftrommet er politiet avhengig av de sivile luftfartsmyndighetene og Forsvaret, – i den grad lufttrafikken overhodet kan ses som en politisak.

I de fleste politidistriktene er inn- og utreisekontrollarbeidet integrert i den øvrige virksomheten. Det vil si at det foretas inn- og utreisekontroll på lufthavner og sjøhavner når politiet mottar melding om ankomst av fartøy fra land utenfor Schengen. Kontrollen foretas av politipersonale ved utlendingsenheten i ordinær arbeidstid hvor tjenestestedet har en slik spesialenhet. Ellers foretas kontrollen av den ordinære styrken på vakt.

I enkelte politidistrikt er det organisert egne enheter med ansvar for inn- og utreisekontrollen på bestemte steder så som Gardermoen politistasjon på Oslo lufthavn (Romerike) og Storskog (Østfinnmark).

Politiet bruker årlig ca. 130 årsverk til grensekontroll.

3.4.2.7 Forholdet til andre etater mht. grenseforvaltning; rapportering, bistand etc.

Politiet får skipsinformasjon og sjøtrafikkbilde fra Forsvaret og Kystverket, se fremstillingen om disse. Kontroll og overvåking ved tilstedeværelse i sjøen står Kystvakten for på vegne av politiet, som den også gjør for tollmyndighetene, se nærmere om dette nedenfor i avsnitt 3.4.6 om Forsvaret.

Riksgrensen mot Russland, som i sin helhet ligger i Østfinnmark politidistrikt, har etter den nordiske passkontrolloverenskomsten vært den eneste landegrense med full inn- og utreisekontroll. Kontrollansvaret etter utlendingsloven ligger også her til politiet, men på grunn av grenseregimeavtalen og det militære nærvær på begge sider, samvirker politiet med grensekommisæren og

Forsvaret v/GSV når det gjelder inn- og utreisekontroll, grenseovervåking for sivile formål og tilsynet med grensen, jf. avsn. 3.4.6 om Forsvaret og avsn. 3.2.3.1 om grenseregimeavtalen.

Under den kalde krigen var den norsk-russiske grensen i praksis en lukket grense. Etter Norges inntreden i Schengen er den nå Norges eneste ytre landegrense i Schengenforstand. Den har ett grenseovergangssted, Storskog.

Samarbeidet mellom Forsvaret, politiet og den norske grensekommissæren er regulert i instruksjonen av 5. august 2005, jf. avsn. 3.4.2.5. Etter instruksjonen har politimesteren i Østfinnmark ansvaret for grensekontrollen, og politiet skal overta snarest mulig når grensevakten avdekker mulig ulovlig grensepassering. Videre skal GSV bistå politiet med å avverge og forfølge brudd på grense- og utlendingslovgivningen (§ 6) og for øvrig yte støtte til spesielle grensekontrolltiltak.

Grensevaktene bærer våpen, men bruk av våpen til gjennomføring av politimessige oppdrag – dvs. sivil grenseovervåking – skal skje etter reglene i politiets våpeninstruks så langt de passer, dvs. at utgangspunktet er at politimesterens tillatelse skal foreligge.

Samtidig med samarbeidsinstruksjonen for grensen ble det ved kgl. resolusjon gitt instruks om tildeling av begrenset politimyndighet til militært personell som utøver grenseoppsynet. Særskilt lovhjemmel for dette var allerede i 2001 innarbeidet i politiloven § 20 fjerde ledd.

Samarbeidsinstruksjonen er fulgt opp med samarbeidsavtalen av 1. februar 2008 mellom politiet i Østfinnmark, Grensevakten/GSV og grensekommissariatet. Den tar utgangspunkt i at politimesteren har instruksjonsmyndighet når Forsvaret bistår med grenseovervåking, mens grensekommissæren har direktivrett i alt som gjelder grenseavtaleverket.

3.4.3 Utenriksdepartementet

Utenriksdepartementet har det alminnelige faglige ansvaret for folkerettslige spørsmål, herunder for inngåelsen og tolkningen av traktater og for retts-spørsmål som gjelder suverenitet og statsgrenser, samt jurisdiksjonsspørsmål i og avgrensning av havområder. Som ansvarlig for utenrikspolitikken ivaretar Utenriksdepartementet både koordinering av norske interesser i EUs organer, herunder Schengenorganene og de bilaterale relasjoner til nabostatene våre.

Utenriksdepartementet har det overordnede ansvar for spørsmål som gjelder Norges grenser og forholdet til andre stater, herunder grensenes

gang. Det har ansvaret for de periodiske grenseoppgangene med Finland, Russland og Sverige i henhold til grenseavtalene. Statens kartverk utfører på oppdrag fra Utenriksdepartementet det løpende vedlikehold av grensemerker, grensegater mv. på grensen mot Sverige og Finland. På den norsk-russiske grensen ligger det løpende ansvaret for grensens tilstand under den norske grensekommissæren, se avsnitt 3.4.2.5.

Videre har Utenriksdepartementet det administrative ansvaret for utenriksstasjonene, som i stor grad er førstelinjetjeneste for utlendinger som ønsker å besøke eller flytte til Norge. Utenriksstasjonene fatter førsteinstansvedtak i visumsaker og er saksforberedende instans for alle saker fremmet utenfor riket. Saksforberedelsene innebærer blant annet å innhente og verifisere dokumenter og opplysninger og å intervjuere søkere. Stasjonene har også – i samarbeid med Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda og politiet – oppgaver knyttet til verifisering av opplysninger i asylsaker og retur av personer uten lovlig opphold i Norge.

Utenriksdepartementet administrerer lov av 18. desember 1987 nr. 93 om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi, jf. kgl.res. av 18. desember 1987. Det dreier seg her om våpen, ammunisjon og militært materiell, herunder om teknologi og immateriell teknologioverføring. Kontroll med utførsel av kjernefysiske varer og teknologi og visse radioaktive materialer for å hindre spredning av atomvåpen omfattes. Loven fastsetter en alminnelig opplysningsplikt og gir departementet rett til tilgang til regnskaper, skriftlig materiale og lokaler (§ 2 første og annet ledd). Det kan foretas ransaking og beslag. Straffe-prosessens former skal da følges, dvs. at behandlingen skjer for politiet og domstolene, men straffeprosesslovens materielle vilkår gjelder ikke, og ingen skal regnes som siktet med mindre siktelse tas ut (§ 3). I saksbehandling og kontroll etter loven samarbeider Utenriksdepartementet med Politiets sikkerhetstjeneste (PST) og tollmyndighetene.

3.4.4 Utlendingsforvaltningen

3.4.4.1 Stortinget

Det er Stortinget som fastlegger rammene for flyktning-, innvandrings- og integreringspolitikken. Stortinget legger også rammene for kommunenes integreringsarbeide gjennom introduksjonsloven av 4. juli 2003 nr. 80, og gjennom fastsettelse av størrelsen på integreringstilskuddet kommunene får i forbindelse med bosetting av flyktninger.

3.4.4.2 *Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID)*

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har det overordnede ansvar for styringen av Utlendingsdirektoratet (UDI), Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI) og Utlendingsnemnda (UNE), blant annet gjennom lov, forskrift, budsjetter og tildelingsbrev.

3.4.4.3 *Barne- og likestillingsdepartementet*

Etter at Barne- og likestillingsdepartementet overtok ansvaret for enslige asylsøkere under 15 år i desember 2007, har dette departementet også blitt en del av utlendingsforvaltningen.

3.4.4.4 *Utlendingsdirektoratet (UDI)*

Utlendingsdirektoratet er den sentrale etaten i utlendingsforvaltningen. UDI skal iverksette og bidra til å utvikle regjeringens innvandrings- og flyktningpolitikk. UDI skal sørge for regulert innvandring gjennom behandling av søknader om ulike typer oppholds- og arbeidstillatelser, og skal også sikre at flyktninger får beskyttelse gjennom behandling av asylsaker. Som faglig overordnet organ instruerer UDI politiet og utenriksstasjonene via rundskriv. Direktoratet behandler de sakene utenriktjenesten og politiet ikke har beslutningsmyndighet til å avgjøre, og de sakene hvor det er usikkert om tillatelse bør innvilges.

3.4.4.5 *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI)*

IMDI ble opprettet 1. januar 2006, og fagfeltet integrering ble overført fra UDI. Blant IMDIs oppgaver er å iverksette statens politikk for bosetting av flyktninger og følge opp introduksjonsloven mv.

3.4.4.6 *Utlendingsnemnda (UNE)*

UNE er et frittstående domstollignende forvaltningsorgan som behandler klager over UDIs vedtak etter utlendingsloven. Nemnda er administrativt underlagt AID. UNE er overordnet UDI som lovtolkende organ, og nemndas praksis er retningssivende for UDIs praksis.

3.4.4.7 *Landinfo – utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon*

Enheten har som oppgave å innhente og analysere informasjon om samfunnsforhold og menneskeret-

tigheter i land som UDI, UNE og AID har behov for kunnskap om. Enheten er faglig uavhengig, men administrativt tilknyttet UDI.

3.4.4.8 *Politiets utlendingsenhet (PU)*

Hovedoppgavene til Politiets utlendingsenhet er registrering av asylsøkere, undersøkelser omkring asylsøkeres reiseruter, fastsettelse av identitet, forberedelse og iverksettelse av endelige avslag i asylsaker og koordinering og kvalitetssikring av alle uttransporteringer fra Norge.

3.4.4.9 *Politidistriktene*

Politiet har ansvaret for inn- og utreisekontroll i saker etter utlendingsloven.

Politidistriktene mottar og forbereder søknader om oppholds- og arbeidstillatelse, og behandler en stor del av søknadene de mottar. Saker politiet ikke kan avgjøre selv, sendes til UDI. Politiet kan ikke avslå søknader. I tillegg oppretter politiet utvisningssaker som avgjøres av UDI. De kan også fatte bortvisningsvedtak etter nærmere anvisning i utlendingsforskriften.

3.4.4.10 *Utenriktjenesten*

Norges utenriksstasjoner spiller en viktig rolle som førstelinjetjeneste for utlendinger som ønsker å besøke eller flytte til Norge. Informasjon om regelverk og prosedyrer, behandling av søknader om visum og forberedelse av saker som behandles av UDI, er blant utenriksstasjonenes oppgaver.

Utenriksstasjoner i de land det kommer asylsøkere fra rapporterer også til Landinfo om menneskerettighetsforhold. Ved behov verifiserer de konkrete opplysninger i asylsaker på vegne av UDI og UNE.

3.4.4.11 *Kommunesektoren*

Kommunene er sentrale i arbeidet med å legge til rette for integrering og mangfold på lokalplan. Kommunene bosetter flyktninger i samarbeid med IMDI. Fra 1. september 2004 ble kommunenes integreringsarbeid lovregulert gjennom introduksjonsloven. Introduksjonsloven skal sørge for at flyktninger og deres familiegjenforente får individuell opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og har tiltak som forbereder dem til arbeidslivet. Kommunene skal også sørge for at det generelle kommunale tjenestetilbudet er tilpasset en flerkulturell befolkning.

3.4.4.12 Grensepassering og inn- og utreisekontroll

Inn- og utreise skal normalt skje over grenseoverganger fastsatt av departementet, jf. nåværende utlendingslov § 23 og § 14 i ny utlendingslov som ikke er trådt i kraft. (Etter gjeldende forskrift er det Justisdepartementet som fastsetter hvilke grenseovergangssteder som er godkjent, jf. forskriftens § 85 første ledd annet punktum). Indre Schengengrense kan passeres hvor som helst, såfremt det ikke er innført midlertidig inn- og utreisekontroll. Etter utlendingsforskriften § 85 tredje ledd kan vedkommende politimester samtykke i inn- og utreise over annet sted enn godkjent grenseovergangssted når særlige grunner tilsier det. Begrensningen med hensyn til når det kan innføres kontroll på indre Schengengrense, svarer til den begrensning som er fastsatt i Schengen grenseforordning. Etter utlendingsloven (§ 23 annet ledd i någjeldende og § 14 første ledd, fjerde punktum i ny lov) er det fastsatt at tollovgivningen gjelder ved passering av indre Schengengrense. Ny utlendingslov § 14 annet ledd (nåværende lov § 23 første ledd) fastsetter regler om meldeplikt for enhver som kommer til eller reiser fra riket. Unntak gjelder ved passering av indre Schengengrense såfremt det ikke er innført midlertidig inn- og utreisekontroll i henhold til § 14 første ledd. Det er fastsatt at departementet kan gjøre unntak fra meldeplikten. Unntak er i dag fastsatt i forskriften § 82 for mannskap om bord i skip eller luftfartøy som ikke fratrer sin stilling.

Etter ny utlendingslov er det gitt nærmere bestemmelse om gjennomføring av inn- og utreisekontroll, jf. § 15. Bestemmelsen er ny i forhold til gjeldende lov. Hovedprinsippene for utøvelse av inn- og utreisekontroll fremgår nå direkte av loven, i motsetning til i dag hvor gjennomføring av inn- og utreisekontroll er regulert i forskriften. Bestemmelsen i annet ledd må sees i sammenheng med lovens §§ 8 og 9 om utlendingers plikt til å ha gyldig reisedokument og visum. Bortvisningsgrunnlagene som følger av lovens § 17 fungerer i praksis som innreisebetingelser som må være oppfylt ved innreise til riket. Det fremgår derfor av annet ledd at det ved gjennomføring av inn- og utreisekontroll skal kontrolleres at det ikke foreligger grunnlag for bortvisning etter § 17.

Ny utlendingslov § 103 gir politiet hjemmel for å foreta undersøkelse av person. Politiet kan dertil foreta visitasjon i medhold av politilovens § 10 når vilkårene der er oppfylt. I lovens § 15 annet ledd er det fastsatt at det ved inn- og utreisekontroll kan foretas visitasjon for å fremskaffe legitimasjonsdokument dersom den kontrollerte nekter å oppgi sin

identitet eller det er grunn til mistanke om at oppgitt identitet er falsk eller at utlendingen skjuler reisedokument. Visitasjon innebærer at «—politiet går gjennom personens klær, spesielt lommene, pengebok, notisbøker, håndveske og annen bagasje som vedkommende bærer med seg», se Auglend m.fl.: «Politirett,» s. 524. Eventuell visitasjon må forutsettes gjennomført hensynsfullt, jf. politiloven § 6 siste ledd.

Etter ny utlendingslov § 15 tredje ledd kan det foretas andre former for identitetskontroll enn kontroll av legitimasjonsdokumenter som nevnt i annet ledd, herunder iriskontroll, kontroll av fingeravtrykk og ansiktsgjenkjenning. Bestemmelsen åpner således for automatisert verifisering av identitet basert på biometri.⁸

Undersøkelse av kjøretøy, fartøy og luftfartøy skal kunne foretas rutinemessig som en del av den ordinære inn- og utreisekontrollen, jf. § 15 fjerde ledd. Formålet med slik kontroll må være å slå fast om noen forsøker å unndra seg inn- og utreisekontroll. Dersom de undersøkelsene politiet ønsker å foreta utelukkende har andre formål, må det søkes hjemmel i andre regler. Med kjøretøy forstås også containere og frittstående tilhengere til kjøretøyet.

Ny utlendingslov § 15 femte ledd, bokstav c åpner for at transportører kan pålegges å ta kopi av reisendes reise- og legitimasjonsdokumenter. Dessuten følger av § 15 femte ledd at ytterligere detaljering av bestemmelser om inn- og utreisekontroll kan gis gjennom forskrifter.

3.4.4.13 Bistandsorganer for inn- og utreisekontrollen

Etter någjeldende utlendingslovgivning kan politimesteren etter retningslinjer gitt av Justisdepartementet gi tolltjenestemenn, militære tjenestemenn eller andre uten politimyndighet fullmakt til å utføre passkontroll, jf. utlendingsforskriften § 86.

⁸ Fra 2005 ble det innført bruk av biometriske kjennetegn i norske pass, i første omgang ansiktsfoto elektronisk lagret i passet. Fra 1. januar 2010 vil også fingeravtrykk (2 fingre) bli lagret elektronisk i passet. Dette er forankret i en endring av passloven, jf. Ot.prp. nr. 64 (2008-2009). Biometriske kjennetegn lagret elektronisk i passet er basert på internasjonale standarder utarbeidet av ICAO (den internasjonale luftfartsorganisasjonen), og er tatt i bruk i en rekke land i verden. For EU/Schengenland baseres ordningen på en egen forordning som omfatter bruk av elektronisk lagret ansiktsfoto (fra 2006) og fingeravtrykk (fra 2009).

Fra 2009 vil det også bli tatt i bruk elektronisk lagret ansiktsfoto og fingeravtrykk (10 fingre) av visumsøkere. Her legges det opp til at fingeravtrykkene skal lagres i en sentral database for hele EU/Schengenområdet (VIS). Denne skal være tilgjengelig fra alle ytre grenseovergangssteder for verifisering av identiteten gjennom en automatisert sammenlikning av de biometriske kjennetegn.

Denne forskriftsbestemmelsen er videreført i ny utlendingslov som ble vedtatt av Stortinget i juni 2008, jf. § 22 første ledd. I lovens annet ledd er det fastsatt at tollvesenet skal bistå politiet i kontrollen med utlendingers inn- og utreise inntil politiet kan overta. Tollmyndighetene kommer ofte over tilfeller av forsøk på illegal innvandring når de driver kontroll på steder hvor politiet ikke er til stede. Tollmyndighetene skal derfor kunne gjennomføre utlendingskontroll når det er grunnlag for det. Nærmere regulering av tollmyndighetenes kontrollmyndighet foretas i forskrift i medhold av lovens § 22 tredje ledd. Ved utøvelse av kontroll som nevnt har tollmyndighetene de samme rettigheter og plikter som politiet har etter lovens § 15. Dette innebærer bl.a. at tollmyndighetene kan undersøke bagasjerom med sikte på å avdekke om det befinner seg personer der som forsøker å unndra seg inn- og utreisekontroll. Tollmyndighetene gis ikke adgang til bruk av tvangsmidler som nevnt i lovens kap. 12 i medhold av utlendingsloven, men vil ha kompetanse til slik visitasjon som beskrevet nærmere i lovens § 15 for eksempel for å fremskaffe legitimasjonsdokument. Tollmyndighetene gis ikke kompetanse til å bortvise utlending som overtrer innreisebetingelsene.

3.4.5 Toll – og avgiftsmyndighetene

3.4.5.1 Generelt om etatens lovmessige forankring, oppgaver, organisering og ressurser

Tolltjenester og tollmyndighetenes oppgaver hører under Finansdepartementet. Tollmyndighetene er organisert med et sentralt direktorat og en lokalforvaltning med 6 tollregioner. Staten har ca. 1 800 tjenestemenn.

Tollmyndighetenes kjerneoppgaver er å:

- Føre kontroll med vareførselen, herunder hindre ulovlig inn- og utførsel av varer
- Sørge for riktig deklarerings, fastsettelse og rettidig innbetaling av toll og avgifter

Tollmyndighetene skal kreve inn toll og avgifter i samsvar med ny tollov av 21. desember 2007 nr. 119 og gjeldende tollsatser. Staten skal videre føre kontroll med at gjeldende bestemmelser om vareførsel til og fra tollområdet blir overholdt og kreve inn andre offentlige avgifter i den utstrekning tollmyndighetene måtte bli pålagt slik plikt, jf. tolloven § 1-5.

Med hjemmel i tollovens § 1-5 første ledd, bokstav c, håndhever etaten også ulike inn- og utførselsforbud på vegne av en rekke andre tilsynsmyndigheter bl.a. Direktoratet for naturforvaltning,

Statens Legemiddelverk og Mattilsynet. Disse oppgavene er i hovedsak knyttet til inn- og utførselsforbud eller restriksjoner som følger av særlovgivningen, typisk legemiddeloven.

Den nye tolloven inneholder ingen vesentlige materielle endringer bortsett fra reglene om undersøkelse på person. I tollforskriften § 13-1-1 har man innskjerpet den ellers objektive adgangen til undersøkelse på person. Det stilles krav om mistanke om ulovlig vareførsel for å foreta inngripende undersøkelse på person. Mistankekravet er ikke nærmere definert.

3.4.5.2 Spesielt om oppgaver som berører grensekontroll og grenseovervåking

Tollmyndighetene er ansvarlig grensemyndighet for kontroll og overvåking av vareførselen til og fra tollområdet.

Tollmyndighetene kan være til stede på alle kategorier grenseovergangssteder, både ytre og indre Schengengrenser. Staten har derfor anledning til å overvåke grensekryssende virksomhet på land, sjø og i luften.

Tolloven kapittel 13 inneholder alminnelige bestemmelser om tollkontrollen. De utfyllende bestemmelser er gitt i tollforskriftens kapittel 13.

For å bringe på det rene om en vare er eller søkes unndratt tollmyndighetenes kontroll, kan tollmyndighetene bl.a. foreta undersøkelse på person jf. tolloven § 13-1 første ledd, bokstav e. Undersøkelse på person kan gjennomføres som rutinekontroll så lenge ikke undersøkelsen er definert som inngripende etter tollforskriften § 13-1-1.

Tollmyndighetene skal under sin kontrollvirksomhet gis uhindret adgang utendørs overalt langs kysten, i havneområder, til jernbanelinjer med tilhørende stasjonsområder, til landingsplasser for luftfartøyer og til områder som støter til riksgrensen, jf. tolloven § 13-2.

Tollmyndighetene kan stanse og undersøke transportmidler i henhold til § 13-3. Alle fartøy og luftfartøy som befinner seg i tollområdet kan tollkontrolleres. Ethvert annet transportmiddel som er underveis til eller fra grensen for tollområdet kan også stanses og undersøkes i henhold til tolloven med forskrifter. Videre kan tollmyndighetene stanse og undersøke enhver annen vareførsel til eller fra tollområdet, og vareførsel til eller fra anløpsted for fartøy eller flyplass. Dette betyr at tollmyndighetene også kan stanse og undersøke en vareførsel inne i landet dersom forsendelsen er på vei over grensen til eller fra utlandet, eller til eller fra en havn eller flyplass.

I hovedsak blir den fysiske varekontrollen på person eller transportmiddel gjennomført ved grensen eller på lagerplass for ufortollet gods.

Det er lite rettspraksis som bidrar til å fastlegge de rettslige rammer for etatens kontrollvirksomhet. Det er imidlertid utformet ulike instruksjoner på kontrollområdet med hensyn til overvåking og metodebruk.

Under utførelse av tollkontrollen avdekkes ofte ettersøkte personer, forsøk på ulovlig innvandring og menneskesmugling. Tolltjenestemannen kan med hjemmel i tolloven § 13-7, jf. tollforskriften 13-7-1, kreve fremlagt de opplysninger og personalia fra reisende som er nødvendige for å få gjennomført en tollkontroll.

Tollmyndighetene har ved § 22 i ny utlendingslov fått en bistandsoppgave når det gjelder inn- og utreisekontrollen. Fra lovens ikrafttredelse vil tollmyndighetene ikke bare ivareta varekontroll, men også bistå politiet i deres grenseoppgaver når det gjelder inn- og utreisekontrollen.

Tollmyndighetene har ansvar for driften av valutaregisteret der pengeoverføringer til og fra utlandet blir registrert. Daglig registreres 100 000 transaksjoner. Valutaregisteret er et hjelpemiddel i kampen mot økonomisk kriminalitet og et tiltak for å bekjempe hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger.

3.4.5.3 Kvantifisering av etatens inn- og utførselskontroller – 2007 tall

I 2007 krevde tollmyndighetene inn ca. 193 milliarder kroner til statskassen. Antall inn- og utførselsdeklarasjoner utgjorde 5 954 697.

Etaten avdekket 166 alvorlige økonomiske lovbrudd i 2007.

12,2 millioner kroner ble beslaglagt ved kontroll av inn- og utførsel av valuta. De fleste beslagene gjøres på flypassasjerer eller fergepassasjerer.

Tollmyndighetene beslaglegger årlig en stor mengde narkotika. I 2007 beslagla tollmyndighetene 390 kg tyngre narkotika (heroin, amfetamin og kokain) av totalt 494 kg beslaglagt mengde. 343 kg hasj ble beslaglagt i tollkontroll.

52 tonn kjøttvarer og i overkant av to tonn tobakkvarer ble beslaglagt i 2007.⁹

Tall fra Kripos angir at det ved innreise ble avdekket 156 forhold med falske identifikasjonsdokumenter i 2007. I 73,7 % av tilfellene var det tollmyndighetene som avdekket de falske dokumentene.

3.4.5.4 Organisering og ressursbruk ved grenseforvaltning

Ca. 300 årsverk er avsatt til å forhindre ulovlig inn- og utførsel av varer. Etaten ønsker å styrke grensekontrollen med ytterligere tjenestemenn, flere og større kontrollgrupper, samarbeid og informasjonsutveksling med andre lands kontrollmyndigheter og bruk av metoder som skannere, elektronisk skiltavlesing, kameraovervåking, detektorer og hunder. Tollmyndighetene disponerer to mobile skannere for gjennomlysning av transportmidler og containere, og en fast skanner er under etablering på Svinesund.

Mennesker, kapital og varer forflytter seg stadig raskere over grensen. Omfanget av gods som innføres eller utføres er enormt. For å unngå å belaste den legale trafikken og for å utnytte kontrollressursene best mulig, målrettes kontrollen mot identifiserte risikoområder (varer, personer eller transportmidler). Etterretning og risikoanalyser danner grunnlaget for utvelgelsen av aktuelle kontrollobjekter.

3.4.5.5 Forhold til andre etater

Tollmyndighetene har lang erfaring i etablering av kontaktnettverk og med samarbeid med andre nasjonale og internasjonale myndigheter og med næringslivet. Felles kontrollaksjoner både nasjonalt og internasjonalt styrker bekjempelsen av ulovlig vareførsel. Hjemmelen for å utveksle opplysninger med annen offentlig myndighet følger av tolloven § 12-1 (2) og med annen stat av tolloven § 14-8.

Tollmyndighetene har en rekke avtaler med andre lands tollmyndigheter om gjensidig bistand i tollsaker. EØS-avtalens protokoll 11 nyttes i samarbeidet med EUs medlemsland.

Samarbeidet med politiet er svært viktig både på operativt og strategisk nivå. Politiet og tolletaten har operative grensekontrollgrupper flere steder i landet. Toll- og avgiftsdirektoratet og Politidirektoratet vurderer å inngå en samarbeidsavtale. I 2008 ble en samarbeidsavtale inngått med PST. Tolletaten deltar videre i det såkalte PTN samarbeidet som er et politi- og tollsamarbeid mellom de nordiske land. I den forbindelse har etaten utplassert tjenestemenn i utlandet i liasonfunksjoner, bl.a. i Spania. Ytterligere en stilling er på trappene i Tyskland. En tolltjenestemann er fast plassert på Kripos.

Det er inngått samarbeidsavtale med Europol og en norsk tolltjenestemann er plassert der. I henhold til avtalen er både norsk politi og norske toll-

⁹ Tallene er fra tollmyndighetenes årsmelding 2007

myndigheter å anse som den myndighet i Norge som etter nasjonal lovgivning har ansvar for forebygging og bekjempelse av de straffbare handlingene angitt i artikkel 3 nr. 1 i avtalen.

Samarbeidet med Forsvaret, og først og fremst det operative samarbeidet med Kystvakten, er viktig for tollmyndighetenes kontroll og overvåking av kysttrafikken. Kystvakten utfører oppdrag som overvåking, rapportering og bistand på vegne av tollmyndighetene under deres faglige ansvar og ledelse i henhold til samarbeidsavtale av 11. oktober 2000. Fartøyene forblir under militær operativ kommando. Den normale ordning vil være at tollmyndighetene anmoder om Kystvaktens bistand.

3.4.5.6 *Konstitusjonelle eller lovgivningsmessige skranker for etatens utføring av eller deltakelse i grenseforvaltningen*

Tollmyndighetene har ansvaret for grensekontroll og overvåking av varetrafikken. Inn- og utreisekontrollen er i dag utenfor etatens myndighetsområde, men tollmyndighetene har i ny utlendingslov blitt pålagt en plikt til å bistå politiet i kontrollen med utlendingers inn- og utreise.

Tollmyndighetenes kontroll og overvåking av vareførselen er en forvaltningsrettslig kontroll. Den forvaltningsrettslige kontrollen må avgrenses mot politiets strafferettslige etterforskning etter straffeprosessloven. Først når en overtredelse er avdekket overlates saken til politi og påtalemyndighet.

Tolloven inneholder forholdsvis vide fullmakter til å gjennomføre varekontroll av personer og trafikkmidler på objektivt grunnlag. Kun ved inn- og utreisepasseringskontroll stilles krav om mistanke om ulovlig vareførsel.

Tolloven har vært ansett å gi tilstrekkelig hjemmel for innføring og bruk av nye kontrollmetoder og overvåkingsverktøy i tollkontrollen, herunder monitorering av grensepasseringsstedene. Videre innføring og bruk av elektroniske informasjonssystemer for behandling og bearbeiding av etterretningsinformasjon, så lenge dette ikke kommer i strid med personopplysningsloven eller legalitetsprinsippet.

3.4.6 **Forsvaret**

Forsvaret har to oppgaver i relasjon til grenseovervåking. For det første har Forsvaret en ren militær oppgave som består i å hevde norsk territoriell suverenitet og suverene rettigheter. Denne oppgaven har direkte hjemmel i folkeretten og krever ikke hjemmel i lov.

Suverenitetshevdelse og den militære grenseovervåking er rettet mot fremmede militære styrker eller andre forhold som kan utgjøre en militær trussel mot riket. Oppgaven forutsetter tilstedeværelse, beredskap og militær overvåking, herunder grenseovervåking av land-, sjø- og luftterritorium. Luftromsovervåkingen er en integrert del av NATOs samlede overvåking av medlemsstatenes luftrom mot trusler og krenkelser.

For det andre er Forsvaret gjennom grensevakten og Kystvakten tildelt en rekke sivile oppgaver, typisk lovfestede oppgaver innen toll- og miljøoppsyn. Nærmere om dette følger i avsnittene om grensevakten og Kystvakten nedenfor.

For gjennomføring av disse oppgavene er grensevakten og Kystvakten tildelt begrenset politimyndighet. Den nærmere beskrivelsen av den begrensede politimyndigheten er behandlet under avsnittene om henholdsvis GSV og Kystvakten nedenfor.

Forsvarsdepartementet har videre ansvaret for forskrift om fremmede ikke-militære fartøyers anløp av og ferdsløp i norsk territorialfarvann under fredsforhold. Det er nå igangsatt et arbeid med å revidere denne forskriften.

Kontrollen av fremmede fartøyers anløp og seilas er et element i Forsvarets ivaretagelse av Norges suverenitet. Anløpsregimet er ikke ment å ivareta sivile etaters behov for myndighetsutøvelse i sjøterritoriet eller indre farvann. Grunnlaget for anløpsforskriften er hensynet til suverenitetshevdelse. Det dreier seg om å forebygge og motvirke at fremmede fartøyer på vegne av fremmed stat foretar seg konkrete handlinger som utfordrer norsk suverenitet i norsk territorialfarvann (etterretningsevne og annen fremmed statsaktivitet som kan representere en ytre trussel mot rikets sikkerhet), samt å ha generell kontroll med all fremmed virksomhet i dette området. Anløpsregimet blir således et tegn på generell overvåking, kontroll og tilstedeværelse som signaliserer til andre stater at norske myndigheter håndhever norsk suverenitet. For å forebygge suverenitetskrenkelser er det nødvendig å gå relativt bredt ut i overvåkings- og kontrollregimet, også overfor sivil skipsfart hvor det ikke er sannsynliggjort at det enkelte fartøy vil utgjøre en konkret trussel mot rikets sikkerhet.

Anløpsregimet er fastsatt i forskrift hjemlet i lov om forsvarshemmeligheter av 18. august 1914 nr. 3,¹⁰ men det er også andre hjemmelsgrunnlag, se under kilder i avsnitt 1.4. Det dreier seg om følgende forskrifter:

¹⁰ Denne loven er vedtatt opphevet

- Forskrift av 23. desember 1994 nr. 1130 om fremmede ikke-militære fartøyers anløp av og ferdsel i norske territorialfarvann under fredsforhold (anløpsforskriften).
- Forskrift av 4. mai 1995 nr. 459 om påbudte leder og rapporteringspunkter for fremmede ikke-militære fartøyers ferdsel i norske territorialfarvann.¹¹
- Forskrift av 2. mai 1997 nr. 396 om fremmede militære fartøyers og luftfartøyers adgang til norsk territorium under fredsforhold.

Anløpsforskriften utdyper alminnelige regler om blant annet uskyldig gjennomfart, jf. §§ 10 og 11, adgang til norsk indre farvann, jf. §§ 12 flg., om anløp, ferdsel og meldeplikt, jf. §§ 16 og 17 og opphold i norsk territorialfarvann, jf. §§ 21 flg. §§ 26 og 27 omhandler mulige følger av brudd på bestemmelsene.

Forsvarets forvaltning av anløpsreglementet har etter lang praksis også dannet bakgrunn for meldinger til sivile myndigheter som toll og politi om aktuelle anløp. I tråd med god forvaltnings-skikk har man også varslet vedkommende myndighet om hendelser innenfor relevante ansvarsområder. For eksempel vil politiet bli orientert hvis det foreligger mistanke om straffbare forhold.

De fartøyer som unnlater å melde seg i henhold til Forsvarets anløpsreglement, kan bli avdekket ved Forsvarets og øvrige etaters systemer, herunder Kystverkets overvåking via AIS og LRIT, i tillegg til meldeplikten for bl.a. loser.

Fremmede militære og sivile statsfartøyer har, med unntak for uskyldig gjennomfart og force majeure, kun adgang til norsk territorium etter på forhånd å ha innhentet tillatelse ad diplomatisk vei. Søknad ad diplomatisk vei om tillatelse for adgang til opphold på norsk territorium skal fremmes via Utenriksdepartementet og/eller norsk utenriksstasjon.

Av de ovenfor nevnte reglene, bør noen gjennomgås helt kort. Forskriftens §§ 12 flg. gir regler om hvilke fremmede ikke-militære fartøyer som kan anløpe norsk indre farvann med eller uten skriftlig tillatelse fra norske myndigheter. For eksempel må forskningsfartøyer¹² og seismikkfartøyer ha skriftlig forhåndstillatelse. Uansett om skriftlig forhåndstillatelse må foreligge eller ei, regulerer § 16 hvilke aktiviteter fartøyer kan drive i norsk indre farvann, typisk seilas til og fra

norske havner i forbindelse med lossing og lasting, og seilas for å søke nødhavn. En viktig bestemmelse finnes i § 17 som omtaler meldeplikten, som gjelder for førere av fartøyer med lengde større enn 24 meter eller med tonnasje større enn 50 brutotonn. De plikter å sende melding til norske myndigheter senest 24 timer før ankomst.

En annen bestemmelse finnes i forskriftens § 24, som sier at ethvert befal på norsk krigsskip, bevoktningsfartøy og andre befalingsmenn i Forsvaret kan visitere ethvert fremmed ikke-militært fartøy, herunder dets papirer, last, utstyr og personer om bord.

Meldingene, rapporteringen og radardeknningen genererer informasjon som samles i en database – COSS (Coastal Operations and Surveillance Systems) – som sammen med øvrige systemer, typisk Kystverkets AIS og LRIT (se nærmere om dette i avsnitt 3.4.7), gir en samlet oversikt over fartøyers tilstedeværelse og bevegelser i territorialfarvannet og tilstøtende sjøområder.

De sikkerhetspolitiske rammefaktorer er endret fra midten av nittitallet da anløpsforskriften trådte i kraft og til i dag. Norges strategiske målsetninger og interesser er påvirket av endringene og det har skjedd en betydelig utvikling innen de fleste sektorer. Anløpsforskriften er blant annet av disse grunner for tiden gjenstand for revisjon og det legges blant annet opp til at anløpsreglementet i fremtiden vil bli forankret i territorialfarvannsloven.

3.4.6.1 Særlig om Garnisonen i Sør-Varanger

På landegrensen mellom Norge og Russland er det Grensekompaniet ved Garnisonen i Sør-Varanger (GSV) som forestår grenseovervåkingen. GSV gjennomfører kontinuerlig overvåking av grensestrekningen mellom Treriksrøysa og grensemerke nr. 415. Grensekompaniet er i dag, for dette formål, fordelt på seks grensestasjoner fra Gjøkåsen i sør til Grense-Jakobselv i nord. GSV har i tillegg en rekke observasjonsposter. Kompaniet ledes og administreres av staben ved GSV.¹³

¹³ Med bakgrunn i behovet for å oppdatere fem av dagens seks grensestasjoner ved GSV, og merknader fra EU i forbindelse med inspeksjonen knyttet til etterlevelse av Schengenregelverket, ble det i 2007 foretatt en studie kalt Grensevakt 2010. Hensikten med denne studien har vært å sikre at de planlagte investeringer gjøres slik at Grensevakten står best mulig rustet til å løse sine oppdrag i fremtiden. Anbefalingen fra studien, som er godkjent av forsvarssjefen i Gjennomføringsdirektivet (som er en direkte oppfølging av St.prp. nr. 48 (2007-2008) Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier), er blant annet å erstatte dagens seks grensestasjoner med to nye grensestasjoner som dekker hver sin del av grensestrekningen i Sør-Varanger.

¹¹ Denne forskriften er foreslått opphevet

¹² 5. juni 2009 fattet Forsvarsdepartementet et dispensasjonsvedtak som fritar sivile statlige forskningsfartøyer, som har konsesjon til å drive forskningsvirksomhet innenfor norsk jurisdiksjonsområde, fra kravet om diplomatisk klarering.

Grensekompaniets oppgaver i fredstid er å hevde norsk territoriell suverenitet. Videre skal GSV utføre grenseovervåking og bistå Grensekommisariatet og politiet i henhold til Instruks om samarbeid om grenseoppsynet på landegrensen mellom Norge og Russland §§ 5 og 6. I forhold til Grensekommisariatet skal kompaniet typisk holde oppsyn med forholdene langs den norsk-russiske grensen, hvilket omfatter rapportering av eventuelle brudd på gjeldende avtaler og grenselovgivningen, jf. Instruks om samarbeid om grenseoppsynet på landegrensen mellom Norge og Russland § 8.

Observasjon av grenselinjen gjøres i hovedsak fra faste observasjonsposter langs grenselinjen, samt ved patruljeringer av grenselinjen. Når grensevaktene oppdager brudd på grenselovgivningen, eller andre forhold som krever reaksjon, varsles politiet. I stående ordre for grensevaktene er det forutsatt at politiet i slike tilfeller overtar ansvaret for situasjonen. Ofte vil imidlertid forholdet være at politiet ikke kan komme til stedet før det har gått en viss tid. Grensevaktens personell vil derfor måtte foreta den myndighetsutøvelse som fremstår som nødvendig og som ikke kan bero i påvente av politipersonell. Ved ankomst til stedet vil politiet overta ansvaret for oppfølgingen av forholdet, og grensevaktens personell vil normalt trekke seg ut. For å kunne utføre de pålagte oppgaver, har grensevaktene således behov for å kunne utøve begrenset politimyndighet, i det de må kunne gi pålegg og iverksette tvangsmidler også utover det enhver har myndighet til med hjemmel i straffeprosessloven §§ 176 og 206.¹⁴

Av blant annet denne grunn har det, helt siden GSV overtok ansvaret for grenseoppsynet i 1959, vært lagt til grunn at grensevaktene har kunnet utøve begrenset politimyndighet med hjemmel i riksgrenseloven med tilhørende forskrift. Da denne hjemmelen ble antatt å ha en noe uklar rekkevidde, ble det gjort en endring i politiloven som trådte i kraft 5. august 2005. Politilovens § 20 fjerde ledd, første setning lyder etter dette: «Kongen kan bestemme at militært personell fra Forsvaret kan tildeles begrenset politimyndighet ved utøvelse av grenseoppsyn på landegrensen mellom Norge og Russland». Det presiseres i Ot.prp. nr. 31 (2000-2001) Om lov om endring i politiloven (begrenset politimyndighet til militære grensevakter på den norsk-russiske grense) s. 4 at «Den foreslåtte lovendring er ment som en klargjøring av hjemmels spørsmålet og tar i seg selv ikke sikte på realitetsendringer i grensevaktens funksjon».

¹⁴ Jf. Ot.prp. nr. 31 (2000-2001) Om lov om endring i politiloven (begrenset politimyndighet til militære grensevakter på den norsk-russiske grense), side 5.

Lovendringen ble fulgt opp med *Instruks om tildeeling av begrenset politimyndighet til militære grensevakter ved den norsk-russiske grensen* som trådte i kraft 5. august 2005. Den sier i sin § 1 at politimesteren i Østfinnmark kan tildele begrenset politimyndighet til militært personell som utøver grenseoppsyn på landegrensen mellom Norge og Russland. Denne instruksen ble igjen fulgt opp med *Instruks om samarbeid om grenseoppsynet på landegrensen mellom Norge og Russland* som fastlegger Grensevaktens begrensede politimyndighet.

Grensevaktene/GSV, Østfinnmark politidistrikt og Grensekommisariatet inngikk en ny omfattende samarbeidsavtale 1. februar 2008. Avtalens formål er å utfylle bestemmelsene gitt i Instruks om samarbeid om grenseoppsynet på landegrensen mellom Norge og Russland. Samarbeidsavtalen gir blant annet regler om utøvelsen av den begrensede politimyndigheten til grensevaktene, herunder geografisk begrensning og krav til utdanning. Kapittel 5 regulerer det operative samarbeidet ved håndhevelse av grenselovgivningen, herunder håndtering av brudd på denne (Schengen-saker), kapittel 6 gir regler for situasjoner hvor det foreligger trussel om eller bruk av våpen, og kapittel 7 regulerer informasjonsutveksling, trusselvurdering og analyse mellom grensevaktene, politiet og grensekommisariatet.

Alminnelig bistand til politiet faller utenfor lov- og instruksverket gjennomgått ovenfor og er regulert i egen Instruks om Forsvarets bistand til politiet gitt ved kgl. res. av 28. februar 2003 med hjemmel i Kongens instruksjonsmyndighet.

I tillegg til disse oppgavene har GSV en ren militær rolle i forbindelse med suverenitetshevdelse og hevdelse av suverene rettigheter, som allerede nevnt, og i forhold til etterretning og militær beredskap.

Grensetjenesten har tradisjonelt vært bevæpnet. Dette gjelder også den grensetjenesten Grensekompaniet utfører i dag, jf. Instruks om samarbeid om grenseoppsynet på landegrensen mellom Norge og Russland § 4, som sier at grensetjenesten «utføres etter militær beslutning bevæpnet». Når soldatene bistår politiet og når det utøves begrenset politimyndighet, gjelder imidlertid politiets våpeninstruks så langt den passer. Ved tjenesteutøvelsen gjelder også politiinstruksens regler så langt de passer, jf. politiinstruksen § 1-1.¹⁵

¹⁵ Grl. § 99 (2) krever lovhjemmel for bruk av militær makt mot statens medlemmer, unntatt når det gjelder «opprør». Selv om den begrensede politimyndigheten allerede har vært forutsatt, om enn implisitt, i mange år, er denne nå avklart gjennom den ovennevnte endringen i politiloven og i det påfølgende instruksverk og samarbeidsavtaler.

3.4.6.2 Særlig om Kystvakten

Kystvakten er en del av Sjøforsvaret. Sjef Kystvakten holder til i Oslo sammen med sin stab. Kystvakten er fullt integrert i Forsvaret. Under forsvarsminneren har forsvarssjefen det overordnede ansvaret for Kystvakten. Operativ kommando utøves av sjef Forsvarets operative hovedkvarter (FOH), Reitan, Bodø.

Kystvaktens ansvarsområde deles mellom to skvadroner, Kystvaktskvadron Nord (KV Nord, Sortland) og Kystvaktskvadron Sør (KV Sør, Haakonvern, Bergen). Kystvaktens flåte består av en rekke fartøystyper med ulike kapasiteter. I alt disponerer Kystvakten i dag 15 fartøy.

I tillegg bistår Kystvakten av følgende luftressurser:

337-skvadronen

Kystvakten disponerer et mindre antall Lynx-helikoptre tilhørende Luftforsvarets 337-skvadron stasjonert på Bardufoss. Disse opererer primært fra Nordkapp-klassens fartøyer og på KV Svalbard på deres tokter i Barentshavet. Helikoptre betyr for Kystvakten økt operativitet, økt fleksibilitet, økt

effektivitet og ikke minst økt redningsberedskap. Helikoptrene er Nordkapp-klassens og KV Svalbards forlengede arm, og Kystvakten er helt avhengig av helikopteroperasjoner for rasjonell og effektiv løsning av mange av sine oppdrag.

Orion

På flysiden bistår Kystvakten av maritime patruljefly (Orion) fra Luftforsvarets 333-skvadron med Orion stasjonert på Andøya flystasjon. Flyene representerer et viktig supplement i den generelle overvåkingen av nordområdene i det daglige. Orion har lang rekkevidde, og den nye oppdaterte utgaven av Orion-flyene (P3C) har meget gode kapasiteter.

Øvrige luftressurser

Også sivile satellitter benyttes i den generelle overvåkingen til havs, som et supplement til Orion-flyene. Kystvakten kjøper videre inn sivile flytimer for maritim overvåking. Dette er kosteffektive og fleksible løsninger i de nordligste farvann, og Nordsjøen spesielt.



Figur 3.1 Kystvaktens operasjonsområde

Kilde: Kystvakten

På årsbasis produserer Kystvakten totalt ca. 7 000 fartøysdøgn tilstedeværelse på havet og i kystsonen. Antall dedikerte timer med Orion for Kystvakten er ca. 500 på årsbasis, og antall døgn med Lynx-helikopter er ca. 650. I tillegg leier Kystvakten inn sivile flytimer i størrelsesorden 8-900 på årsbasis.

På en vanlig dag er det om lag 350 store fiskefartøyer og mer enn 700 handelsfartøyer i Kystvaktens operasjonsområde. I tillegg finnes det omkring 100 synlige olje- og gassinstallasjoner på den norske kontinentalsokkelen. Olje- og gassproduksjonen representerer både ressurser som må beskyttes og et behov for miljøvernberedskap. Ikke minst gjelder dette transport av olje og gass langs vår kyst.

Kystvaktens virksomhet reguleres av kystvaktloven av 13. juni 1997 nr. 42 og Instruks om Kystvakten av 5. november 1999. Det er inngått samarbeidsavtaler med samtlige etater som Kystvakten opererer på vegne av, for eksempel toll (2005) og politi (2001).

Kystvakten har både militære og sivile oppgaver. Som Forsvarets oppgaver for øvrig, utøves Kystvaktens militære oppgaver i fred og i væpnet konflikt med direkte hjemmel i folkeretten, og krever ikke hjemmel i norsk lov. Kystvaktens oppgave er for det første å hevde norsk suverenitet og norske suverene rettigheter, jf. kystvaktloven § 8. Kystvaktens medvirkning til suverenitetshevdelse og hevdelse av norske suverene rettigheter er en direkte følge av at Kystvakten er en integrert del av det militære forsvar.

Kystvakten har en rekke lovfestede sivile oppgaver. For det første har den oppgaver i forbindelse med fiskerioppsyn, fangstopp, ressurskontroll mv., jf. kystvaktloven § 9. Kystvakten bidrar med andre ord til det statlige oppsynet langs kysten og havområdene utenfor. Dette gjør Kystvakten til primær myndighetsutøver i norske jurisdiksjonsområder innenfor fiskerikontroll. Den samarbeider nært med fiskerimyndighetene for å sikre best mulig ressurskontroll.

Kystvakten kan videre føre kontroll med at tollloven overholdes, jf. § 10. Den driver miljøoppsyn i tråd med § 11 og har også andre, definerte oppsynsoppgaver etter § 12. Kystvakten skal videre delta i, og gjennomføre søk- og redningsaksjoner ved faresitasjoner og ulykker til sjøs, jf. lovens § 14.

Alle disse oppgavene innebærer utøvelse av myndighet på samfunnsområder som er regulert i en rekke særlover. Dette forutsetter at dagens kontrollorganer (primærmyndigheter) gir generelle instruksjoner om Kystvaktens håndhevelse av bestemmelsene innenfor sine respektive myndig-

hetsområder. Med unntak for fiskeri- og fangstopp-syn og enkelte spesielle oppgaver, skal Kystvaktens myndighet komme i tillegg til, og ikke istedenfor, den myndighet som er tillagt dagens kontrollorganer.¹⁶

Kystvakten yter også bistand til politiet etter § 17. Dette blir behandlet nedenfor.

Suverenitetshevdelse og hevdelse av suverene rettigheter er en «skal»-oppgave for Kystvakten, jf. lovens § 8. De øvrige oppgaver som Kystvakten er tildelt er etter loven «kan»-oppgaver.

Noen av kontrolloppgavene, bl.a. de som gjelder fiskerioppsyn, forhold i norsk økonomisk sone og anløp og ferdsel (§§ 9 og 18), utfører Kystvakten av eget tiltak. Koblet opp mot fiskerioppsynet er oppgaven å opprettholde ro og orden på fiskefeltene (§ 24).

Gjennom kystvaktinstruksen er imidlertid de sentrale «kan»-oppgavene i Kystvaktloven, herunder de nevnte kontrolloppgave i §§ 9 – 12, anløpskontrollen og bistanden til politiet og andre statsetater, omgjort til «skal»-oppgaver for Kystvakten med de begrensninger som følger av instruksen selv.

Marinen har ingen oppgaver relatert til sivilt grenseoppsyn, med mindre bestemte marineresurser blir utpekt til å støtte kystvaktoperasjoner i samsvar med bestemmelsene om dette i kystvaktloven og kystvaktinstruksen.

Sjøforsvarets ansvar for anløpskontroll, kontroll med fremmede fartøyer i norsk sjøterritorium, samt generell overvåking over aktuelt område gjennom radardekning, tilstedeværelse med fartøyer mv., har alltid vært, og er fortsatt, et viktig element i Forsvarets suverenitetshevdelse. Gjennom disse aktivitetene genereres det også informasjon som vil kunne ha stor betydning for gjennomføringen av det sivile grenseoppsyn. Slik informasjon får politiet allerede gjennom tilgang til COSS. I tillegg kan politiet få tilgang til SafeSeaNet ved å inngå avtale om det, se nærmere under avsnitt 3.4.7 om Kystverket.

3.4.6.2.1 Nærmere om Kystvaktens politimyndighet

Kystvaktloven §§ 21 flg. gir regler om Kystvaktens kontroll- og tvangstiltak. § 21 fastslår at Kystvaktens tjenestemenn har begrenset politimyndighet knyttet til kontroll med overholdelsen av bestemmelser gitt i kystvaktloven eller de særlover loven

¹⁶ Rapport fra arbeidsgruppen for utredning av oppgave- og myndighetsfordelingen mellom Kystvakten, politiet og påtalemyndigheten datert 12. november 2007, side 20 og 21.

viser til. Bistandsadgangen i forhold til politiet omfatter også forebyggelse og bekjempelse av forbrytelser og ulovlige aksjoner mot personer, fartøy og faste innretninger. I tillegg kan Kystvakten foreta etterforskning av alle former for lovovertrædelser innenfor dens operasjonsområde, jf. § 21.

Det er bare Kystvaktens befal eller andre som fast eller midlertidig er tilsatt i Kystvaktens organisasjon som tjenestemenn eller militære embetsmenn som har begrenset politimyndighet, se kystvaktloven § 21, jf. Kystvaktinstruksen § 4 (2). Vernepliktige mannskaper har således ikke politimyndighet.

Når Kystvakten anvender straffeprosessuelle tvangsmidler – herunder foretar oppbringelser, jf. § 25 – eller foretar etterforskning, er Kystvakten underlagt påtalemyndighetens instruksjonsmyndighet, jf. § 34. Kystvakten har også adgang til å inspisere og visitere fartøy som forvaltningsmessige kontrolltiltak, jf. § 31. Ved forvaltningsmessig kontroll er Kystvakten underlagt det aktuelle forvaltningsorganets instruksjonsmyndighet (f. eks. Fiskeridirektoratet).

3.4.6.3 Kystvaktrådet

Kystvaktrådet, som er hjemlet i kystvaktloven § 6, er et organ som skal behandle og gi råd om spørsmål vedrørende kystvaktens virksomhet etter kystvaktloven.¹⁷

3.4.7 Kystverket

Kystverket er Fiskeri- og kystdepartementets etat for sjøtransport, sjøsikkerhet, havner og beredskap mot akutt forurensing. Kystverkets viktigste oppgaver er:

- Lostjenester
- Trafikksentraltjenester (VTS)
- Fyr- og merketjenester og navigasjonsvarsler
- Utbedre farleier, bygge og vedlikeholde fiskerihavner
- Statens beredskap mot akutt forurensing
- Myndighetsutøvelse etter havne- og farvannsloven m/forskrifter, losloven m/forskrifter, og deler av forurensingsloven
- Nasjonal samordningsmyndighet for EUs systemer for skipsrapportering og havovervåking

Kystverket har ingen direkte grenseforvaltningsoppgaver, men bidrar avgjørende på den maritime siden med skipsovervåking via AIS (Automatic Identification System) og fra 30. juni 2009 via LRIT (Long Range Identification and Tracking System), og som nasjonal samordningsmyndighet for skipsinformasjon.

Kystverket er en statlig etat, men havne- og farvannsloven hjemler havnedistrikter, dvs. havneområder med tilstøtende farvann, som står under administrasjon av kommunale organer.

Kystverket er delt inn i regioner. Det har ca. 1 000 ansatte, hvorav ca. 270 loser og 60 trafikkledere.

Kystverket er primært en tjenesteytende etat, men utøver også myndighet. Kystverkets myndighetsutøvelse er forankret i følgende lover og relevante forskrifter:

- Lov om havner og farvann m.v. av 8. juni 1984 nr. 51 med forskrifter, bl.a.:¹⁸
 - Forskrift om krav til melding og utfylling av kontrolliste ved fartøyers transport av farlig eller forurensende last av 16. juni 1999 nr. 727.
 - Forskrift om ankomst- og avgangsmelding og om adgang til fartøy, anlegg og innretninger av 13. desember 1988 nr. 1011.
 - Forskrift om sjøtrafikk i bestemte farvann (sjøtrafikkforskriften) av 11. desember 1998 nr. 1273.
 - Forskrift om påbudte seilingsleder i territorialfarvannet av 23. desember 2003 nr. 1797.
 - Forskrift om sikring av havner og havneterminaler mot terrorhandlinger m.v. av 3. juli 2007 nr. 825.
 - Forskrift om sikkerhet og terrorberedskap i havner på Svalbard av 23. april 2008 nr. 394.
 - Forskrift om trafikkseparasjonssystem i norsk økonomisk sone på strekningen mellom Vardø og Røst av 29. juni 2007 nr. 734.
 - Forskrift om posisjonsrapportering for fartøy i farvannene ved Svalbard av 26. juni 2008 nr. 718.
 - Forskrift om havner og farvann på Svalbard av 11. april 2008 nr. 342.
 - Forskrift om påbudte seilingsleder i territorialfarvannet av 23. desember 2003 nr. 1797.
- Lov om lostjenesten m.v. av 16. juni 1989 nr. 59 med relevante forskrifter, bl.a.:
 - Forskrift om plikt til å bruke los i norske farvann av 23. desember 1994 nr. 1129.

¹⁷ Rådet består av representanter fra Utenriksdepartementet, Justis- og politidepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet, Fiskeridirektoratet, Finansdepartementet, Miljøverndepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Olje- og energidepartementet, påtalemyndigheten og kystvaksjefen.

¹⁸ Ny Havne- og farvannslov er vedtatt og planlagt iverksatt 1. januar 2010. Revisjon av forskrifter er under arbeid.

- Forskrift om farledsbevis av 23. desember 1994 nr. 1215.
- Forskrift for lostjenesten ved beredskap/krig av 25. juli 1986 nr. 1607.
- Lov om vern mot forurensninger og om avfall av 13. mars 1981 nr. 6.
- (Forurensningsloven).
- Instruks av 19. desember 1997 nr. 1545 om rapporteringsplikt for offentlige tjenestemenn for å bistå sjømilitære myndigheter i oppsynet langs kysten og i norske sjøområder.

Instruksen er særlig aktuell for loskorpset fordi losen er den første tjenestemann som kommer om bord når et skip ankommer norsk farvann, og den siste som forlater det når det går ut igjen.

Kystverket er nasjonal samordningsmyndighet for EUs direktiv 2002/59 om felles rapportering og overvåking av sivil skipsfart. I nært samarbeid med FNs internasjonale maritime organ IMO og EUs tilsvarende sjøsikkerhetsorgan EMSA, drifter og utvikler Kystverket sjøovervåkingssystemer.

Kystverket har 5 trafikksentraler (VTS – Vessel Traffic Service) som overvåker sjøtrafikken i nærmere avgrensede områder ved hjelp av bl.a. radar, AIS, VHF og satellitt. Fra Vardø overvåkes også havområdet fra den norsk-russiske grense til Rogaland, og fra Brevik overvåkes havområdet fra Rogaland til Oslofjorden.

AIS – (Automatic identification system) er et landbasert og helhetlig dekkende nettverk bestående av AIS-basestasjoner lokalisert langs norskekysten, inkludert Bjørnøya. Nettverket mottar AIS-meldinger fra påbudte sendeenheter i fartøyer som ligger innenfor dekningsområdet, ca. 30-60 nautiske mil ut fra kysten, til basestasjonene. AIS-meldingene inneholder opplysninger om posisjon, kurs, fart, ETA (estimated time of arrival), identitet, type fartøy, destinasjon og last. AIS-data blir samlet av nettverket og gjort tilgjengelig for bruk i Kystverket og for andre offentlige brukere. AIS ble opprinnelig utviklet som et antikollisjonssystem, og implementering av AIS om bord på fartøyer ble vedtatt av IMO i 2000. I 2002 vedtok EU 2002/59-direktivet (overvåkings- og meldingsdirektivet). Direktivet er gjennomført i norsk rett ved blant annet forskrift om navigasjonshjelpemidler (Sjøfartsdirektoratet) og meldingsforskriften (Kystverket). Alle passasjerskip i utenriksfart, passasjerskip over 300 BT i innenriksfart, hurtiggående passasjerskip over 150 BT og lasteskip over 300 BT, er pålagt AIS. I desember 2008 vedtok EU at grensen for pålegg om AIS på fiskebåter skal senkes fra 45 meter til 15 meter. De nye bestemmelsene skal implementeres i fiskeflåten i løpet av en to-års peri-

ode. Det vil si at man via AIS kan identifisere, overvåke og kontrollere alle skip av ikke ubetydelig størrelse.

Kystverket i regi av Fiskeri- og kystdepartementet samarbeider også med russiske myndigheter om utveksling av AIS-data og skipsinformasjon for å sikre høyest mulig grad av sjøsikkerhet i Barentshavet fra Murmansk og langs norskekysten. Intensjonsavtale ble inngått i 2006. Det er i tillegg etablert et tett samarbeid mellom de nordiske land og de baltiske stater mht. utveksling av AIS-data.

SafeSeaNet (SSN). Gjennom EU-direktiv 2002/59 ble det vedtatt etablering av et elektronisk felleseuropeisk meldings- og informasjonssystem for maritim trafikk kalt SafeSeaNet. Meldeplikten i direktivet er gjennomført i norsk rett ved meldingsforskriften av 16. juni 1999 nr. 727. Systemet skal ivareta behovet for elektronisk innhenting og utveksling av informasjon om skipstrafikken i EU/EØS farvann. Direktivet gjelder for alle fartøyer over 300 BT, samt fartøyer uansett størrelse som transporterer farlig eller forurensende last. Melding fra skip skal gis senest 24 timer før ankomst til eller avgang fra havn innen EU/EØS. Kystverket er nasjonal samordningsmyndighet (national competent authority) for SafeSeaNet og er derfor den instans som vil motta, registrere, lagre og videreformidle de meldingene som kommer inn. De øvrige etater som Forsvaret, tollmyndighetene, politi osv. som skal ha de ulike meldingene, vil få disse videreformidlet fra Kystverket. SafeSeaNet er vedtatt som obligatorisk for EUs medlemsstater.

Det er forankret i St.meld. nr. 14 (2004-2005) «På den sikre siden – sjøsikkerhet og oljevernberedskap» at det skal utvikles et «Single Window»-prinsipp i SafeSeaNet som vil forenkle skipsfartens rapporteringsrutiner og gjøre informasjon om det enkelte fartøy lettere tilgjengelig for alle etater som har en hjemlet meldeplikt for skip.

I samme stortingsmelding er det foreslått følgende tiltak for oppfølging av direktiv 2002/59:

- Samordning av Kystverkets meldings- og informasjonssystem for skipstrafikken, ShipRep, med 44 av de største trafikkhavnenes felles informasjonssystem.
- Tverretattlig samordning av meldings- og informasjonssystemet som gjelder losplikt- og anløpsbestemmelsene.
- Utvikling og etablering av et felleseuropeisk overvåkings- og informasjonssystem, SafeSeaNet.
- Samarbeid mellom Fiskeri- og kystdepartementet og russiske myndigheter om utvikling av et felles overvåkings-, meldings- og informa-

sjonssystem for oljetransporter og slepeoperasjoner i Barentsområdet. St.meld. nr. 14 (2004-2005) s. 44.

Kystverket har startet et arbeid med å samordne meldingstjenestene til Forsvaret, tollmyndighetene, Sjøfartsdirektoratet, Fiskeridirektoratet, Kystverket og havnene slik at alle pålagte rapporteringer kan skje ett sted. Dette innebærer også en samordning av mer enn 21 meldingsforskrifter som i dag håndheves av til sammen 9 etater. «Single Window»-prinsippet forutsetter at systemet utvikles til å kunne registrere all ønsket informasjon fra alle etater som har en hjemmel for meldepikt.

LRIT – Langtrekkende identifikasjon og sporing. IMO har vedtatt å etablere LRIT som et nytt satellittbasert system for global identifikasjon og sporing av skip. Dette systemet har langt større rekkevidde enn AIS og datasentre vil fire ganger daglig motta informasjon om identitet, posisjon og tidspunkt for den angitte posisjon fra fartøy som har plikt til å ha LRIT-sender om bord. LRIT blir obligatorisk for alle passasjerskip, for lasteskip over 300 BT og for flyttbare offshore boreenheter. LRIT har vært operativt fra 30. juni 2009. Kystverket er nasjonal samordningsmyndighet for LRIT.

Informasjon fra LRIT-systemet vil kunne kreves av flaggstater for egne fartøy og av havnestater for fartøy som skal anløpe den aktuelle statens havn eller oppankringssted. I tillegg er kyststater gitt rett til å spore fartøy ut til 1 000 nautiske mil fra kysten, herunder skip i transitt. LRIT-meldingene vil være nyttige for flere etater med ansvar knyttet til Norges havområder og kystlinje. Dette følger av tillegg til SOLAS¹⁹ kap.V, vedtatt i 2006.

Til sammen betyr de maritime overvåkingssystemene at man både kan følge skipstrafikken i norske farvann og fastslå hvor skipene er til enhver tid og på hvilken kurs, men også at man kan følge dem, deres gods m.m. over store deler av verden – fra havn til havn. For en grensetjeneste dreier dette seg om svært verdifull informasjon.

Se ellers om utlendingsmyndighetene når det gjelder inn- og utreisekontroll.

ISPS – (The International Ship and Port Facility Security Code). I 2002 etablerte FNs sjøfartsorganisasjon IMO et nytt regelverk i SOLAS-konvensjonen. EU ha innført IMOs regelverk gjennom forordning 725/2004 EF og 884/2005 EF. I 2005

vedtok EU et direktiv om bedre sikring av havnene. Direktivet ble innført i Norge ved forskrift av 3. juli 2007 nr. 825 om sikring av havner og havneterminaler mot terrorhandlinger.

Fiskeri- og kystdepartementet har det overordnede ansvaret for det nasjonale ISPS – regelverket og Kystverket er delegert utøvende myndighet knyttet til bl.a. godkjenning av sikkerhetsorganisasjoner, sårbarhetsvurderinger og planer for sikring av havner og havneanlegg. Kystverket fører tilsyn med at regelverket er innført og følges. For Svalbard gjelder en egen forskrift om havnesikring og terrorberedskap i havner av 23. april 2008 nr. 394.

3.4.8 Luftfartsmyndighetene

Samferdselsdepartementet har i vid utstrekning delegert myndighet etter luftfartsloven til Luftfartstilsynet. Luftfartstilsynet har hovedansvaret for tilsyn med norsk luftfart, og skal være en aktiv pådriver for sikker og samfunnsnyttig luftfart. Tilsynet skal bl.a. påse at aktørene i sivil luftfart oppfyller gjeldende regelverk. Videre skal Luftfartstilsynet føre Norges Luftfartøyregister m.v. En viktig oppgave er også å samarbeide med Forsvaret for å sikre en best mulig koordinering mellom sivil og militær luftfart.

Norge ble medlem av EU-byrået Aviation Safety Agency (EASA) 1. juni 2005. EASA er den nye europeiske luftfartsmyndigheten for sivil flysikkerhet. I årene framover vil EASA gjennom nye EØS-relevante forordninger bidra til å prege lovgivningen på dette felt.

Avinor AS (tidl. Luftfartsverket) har siden 2003 vært et statlig aksjeselskap, med ansvar for å planlegge, bygge ut og drive både lufthavner og flysikkerhetstjenester i Norge. Avinor er nå tillagt ytterst få myndighetsbeføyelser.

3.4.8.1 Lov om luftfart

Luftfartsloven gjelder for luftfart i riket, samt i utgangspunktet også for luftfart i tilknytning til petroleumsvirksomhet på norsk kontinentalsokkel. Videre gjelder den for norske luftfartøy i den utstrekning folkeretten og fremmed rett ikke hindrer det (§ 1-2).

Loven inneholder et to-sporet system. Loven hjemler for det første regelverk som gis anvendelse på såkalt *tredjelandstrafikk*, dvs. luftfartsvirksomhet *utenfor* EØS-området.

For det annet er det gjennom EØS-avtalen implementert svært mange rettsakter, i hovedsak som forskrifter, med hjemmel i lovens § 16-1. Disse rettsaktene gjelder som hovedregel bare innenfor

¹⁹ SOLAS (Safety Of Life At Sea) er en konvensjon som omhandler sikkerhet til personell og skip på sjøen. SOLAS er underlagt FNs sjøsikkerhetsorganisasjon IMO (International Maritime Organization).

EØS-området. Loven må – for å få nødvendig oversikt - følgelig suppleres med relevante EU- rettsakter på luftfartens område. Det er også gitt egne lovbestemmelser i luftfartsloven basert på EØS-forordninger.

Svalbard og Jan Mayen er ikke omfattet av EØS-avtalens virkeområde. Det samme gjelder kontinentalsokkelen.

Luftfartsloven er primært gitt for å ivareta sikkerheten i luftfarten. Loven er imidlertid i de senere år blitt utvidet til også å omfatte tilsyn med forbruker-/passasjerrettigheter, økonomisk tilsyn m.m.

Loven gir regler om landingsplasser, lufttrafikk, sertifikater, miljøkrav, forsikringsplikt, varsling og rapportering av luftfartsulykker m.m.

Den inneholder imidlertid ikke reisekontrollmessige krav ut over det som er relatert til EUs regelverk om sikkerhet for å forhindre anslag mot luftfarten.

Det er med hjemmel i loven gitt regler om ID-kontroll av passasjerer som sjekker inn bagasje. Det er videre gitt omfattende krav om gjennom søking av passasjerer, ansatte, bagasje, post, frakt mv. for å forhindre at gjenstander som det er knyttet sikkerhetsmessig risiko til, innføres på flyside eller blir brakt ombord i luftfartøyene. Som følge av dette regelverket er det foretatt omfattende bygningsmessige endringer på lufthavnene, anskaffet ulike typer maskinvare mv. for å gjennomføre en effektiv og nødvendig kontroll.

Sentrale bestemmelser når det gjelder den sikkerhetsmessige kontroll av personer og gods er §§ 36 og 37 i forskrift av 30. april 2004 nr. 715 om forebyggelse av anslag mot sikkerheten i luftfarten. De lyder nå:

§ 36. Forbudte gjenstander og stoffer m.v.

(1) Gjenstander eller stoffer som kan sette sikkerheten i fare må ikke innføres på flyside eller om bord i luftfartøy.

(2) Dersom sikkerhetskontrollen av innsjekket bagasje avdekker en gjenstand som antas å burde beslaglegges i henhold til straffeprosessloven, skal politiet straks tilkalles.

§ 37. ID-kontroll av passasjerer som sjekker inn bagasje

(1) Passasjerer skal forevise dokumentasjon av identitet ved innsjekking av bagasje og i forbindelse med ombordstigning. Identifikasjonsdokumenter må minst inneholde navn, bilde og fødselsdato. Luftfartsselskapet skal sjekke samsvar mellom billett eller boardingkort og fremlagt dokumentasjon.

(2) Mindreårige som reiser sammen med andre, trenger ikke å forevise dokumentasjon

av identitet, men identifiseres av medreisende passasjerer.

(3) Luftfartsselskapet kan etablere alternativer til ID-kontrollen nevnt i første ledd, dersom kontrollhensynet kan ivaretas på annen betryggende måte.

Den grensehåndhevende effekten er altså indirekte, dvs. en følge av lovens stedlige herredømme og de beføyelser myndighetene er tillagt etter loven med utfyllende bestemmelser.

3.4.9 Andre tilsyns- og kontrollordninger

Luftfartslovgivningen er et eksempel på at tilsyns- og forvaltningsorganer kan være tillagt kontrolloppgaver og kontrollbeføyelser som går langt ut over den kontrollerende saksbehandling som må foretas når det søkes om offentlige bevilgninger og tillatelser. Disse oppgavene kan minne om de politiet har etter politiloven med hensyn til å forebygge og avdekke ulovlige forhold, og beføyelsene kan både minne om og gå ut over de som politiet har når det kommer til etterforskning. Likevel: selv om beføyelsene kan ha et straffeprosessuelt tilsnitt, dreier det seg vanligvis om forvaltningsbeføyelser. De tilligger det som i politiinstruksens § 13-3 kalles særlige kontrollmyndigheter.

Mange av de kontrolloppgavene og – beføyelsene som forvaltningen har, kan utøves på grensene og grenseovergangsstedene, og i noen tilfeller bør de utøves der dersom kontrollen skal ha den tiltenkte effekt.

Mattilsynet er et eksempel: Matloven av 19. desember 2003 nr. 124 stiller inngripende tiltak til rådighet for Mattilsynet når det er nødvendig for å ivareta blant annet næringsmiddeltryggheten, plantehelsen og dyrehelsen, se lovens §§ 23-25. Noen av disse tiltakene er aktuelle inne på territoriet, for eksempel på en produksjonsbedrift eller overfor en besetning som er smittebærende. Andre tiltak må settes inn på grensene. Det dreier seg da om kontroll med fødevarer som importeres, om karantene, om restriksjoner på import, eventuelt om importforbud. Derfor har Mattilsynet egen kontrollpost på bl.a. Storskog.

Innenfor helsevesenet gir smittevernloven av 5. august 1994 beslektede tilsyns-, kontroll- og inngrepshjemler som dels kan settes inn lokalt på smittestedet/mot den smittede og dels kan settes inn for hindre at smitte føres til Norge eller fra Norge. Blant tiltakene som kan settes inn på grensene er karantene, smittesanering, krav til dokumentasjon og forøvrig tiltak som gjelder personer, dyr, varer, gjenstander og transportmidler, se lovens §§ 4-3 og 4-4.

Visse tiltak kan settes inn så vel på grensen som inne på territoriet. Typisk i så måte er trafikkkontroll, hjemlet i vegtrafikkloven av 18. juni 1965 § 10. Det er intet til hinder for å iverksette trafikkkontroll på grensen, og det kan gjøres for å kontrollere både sjåføren og kjøretøyet, akseltrykk, tillatt antall passasjerer, hviletid under transport m.m. Trafikkontroll på grensen og grenseovergangsstedene er et ganske aktuelt tiltak, særlig når det gjelder teknisk tilstand og utrustning for norske forhold. Kontrollmyndigheten tilligger politiet og regionvegkontorene, som både kan opptre hver for seg og sammen. Etter § 10 annet ledd kan myndighet til å utføre trafikkontroll også legges til andre tjenestemenn. Det er for så vidt intet til hinder for å la tolltjenestemenn utføre trafikkontroll.

Det finnes også lovgivning som er rettet direkte mot inn- og/eller utførsel. Eksportkontrollloven som er omtalt foran under avsnitt 3.4.3 om Utenriksdepartementet gjelder bare utførsel. Valutaregisterloven av 28. mai 2004 nr. 29 skal sikre registrering av overføring av norske og utenlandske betalingsmidler inn og ut av Norge, og lovens hovedformål er å forebygge og bekjempe kriminalitet og å bidra til riktig skatte- og avgiftsbetaling, jf. § 1 første ledd. Blant de offentlige myndigheter som skal ha tilgang til registeret er politiet og tollmyndighetene.

Etter valutaregisterloven § 4 annet ledd skal tollmyndighetene rapportere deklareringspliktig inn- og utførsel av betalingsmidler. Men kontanter er også ansett som varer etter tolltariffen, hjemlet i tolloven (selv om de ikke er belagt med toll). Tollmyndighetene fører derfor kontroll med betalingsmidler som de reisende medbringer. På samme vis kontrollerer tollmyndighetene annen inn- og utførsel som er undergitt import- eller eksportrestriksjoner/kontroll/forbud under andre etater, såfremt de omfattes av tolltariffen og dermed anses som varer, dvs. hva enten de er tollbelagt eller ikke, jf. foran under 3.4.5 om tollmyndighetene.

Det finnes også kontroll- og vernelovgivning som dels håndheves av politiet og dels av tollmyndighetene. Importforbudet i lakse- og innlandsfiske-loven av 15. mai 1992 nr. 47 § 8 og det tilsvarende som gjelder vilt i viltloven av 29. mai 1981 nr. 38 § 47 følges opp på grensene av tollmyndighetene. Loven om lakse- og innlandsfisket § 42 gir imidlertid også adgang til kontroll av båter og fartøyer, så vel i sjøen som i ferskvann (herunder grensevassdrag), og denne kontrolladgangen tilligger Statens naturoppsyn, som fungerer i samarbeid med og som supplement til politiet, jf. lov om statlig naturoppsyn av 21. juni 1996 nr. 38 §§ 2 og 3. I sjøen

er denne kontrollmyndigheten lagt videre til Kystvakten som kan-oppgave, jf. kystvaktloven § 11.

De lover og forvaltningsmyndigheter som er omtalt her, er først og fremst nevnt som typiske eller viktige eksempler. Omtalen er ikke på noen måte ment å gi et uttømmende bilde av hvilke kontrolloppgaver som kan ivaretas på grensene og hvilke beføyelser som tillates.

3.5 Person- og varetrafikken over grensene

Kunnskap om trafikkvolumet er viktig for vurderingen av ressursbruk og organisering av grensekontrollen.²⁰

Tall innhentet fra Toll- og avgiftsdirektoratet i oktober 2008 viser følgende volumer for 2007:

Landeveistrafikken:

Antall personbiler over landegrensen:	ca. 6,3 mill.
Lastebiler og vogntog:	730 000
Busser:	22 000

Toll- og avgiftsdirektoratets tall viser en jevn stigende utvikling av omfanget av disse transportmidlene.

Flytrafikken:

Antall flypassasjerer i.hht. Avinors tall økte fra ca. 6 mill. i 2006 til opp mot 7,6 mill i 2007.

Også godsforsendelsene med fly er økende fra ca. 32 000 tonn i 2006 til 44 000 tonn i 2007.

Fergetrafikken:

Fergepassasjerer	3 000 000
Personbiler	460 000
Lastebiler og vogntog	60 000
Busser	5 500

Togtrafikken:

Togpassasjerer	280 000
----------------	---------

²⁰ EU-kommisjonen opererer med et forventet volum på antallet grensepasseringer (personer) inn og ut av Schengenområdet på ca. 1 milliard reisende for inneværende år (2009). Dette representerer en betydelig økning av antallet grensepasseringer fra 1990 og 2000, der antallet grensepasseringer er anslått til hhv. 500 000 og 700 000.

Fartøystrafikk:

Det har vært en nedgang i fartøystrafikken direkte fra utlandet fra ca. 19 000 i 2002 til ca. 17 000 i 2008, men prognosen viser en utflating frem mot 2010.

På inn- og utreisekontrollsidene kan det ikke uten videre pekes ut tallmateriale som gir et fullstendig bilde av trafikken over grensene. Det føres ikke statistikk over inn- og utpasseringer, men alle som kommer til Norge for å være i landet i minst seks måneder, skal varsle folkeregisteret. Ikke-nordiske statsborgere må ha tillatelse fra norske myndigheter for å oppholde seg i Norge i mer enn tre måneder. I tillegg må borgere fra en del land ha visum for å besøke Norge.

Borgere av nesten alle medlemslandene i OECD og enkelte andre land i Mellom- og Sør-Amerika, Asia og Europa er unntatt fra visumplikten.

I 2007 fattet utlendingsmyndighetene 104 000 vedtak som ga personer mulighet til å oppholde seg i Norge på et annet grunnlag enn besøk som turist eller som forretningsreisende. Dette er en økning fra 2006.

Oppholdstillatelsene fordelte seg slik:

- 72 500 tillatelser gitt fordi søkeren skulle arbeide i Norge
- 7 700 tillatelser gitt fordi søkeren skulle studere i Norge
- 17 900 tillatelser gitt fordi søkeren skulle stifte familie i Norge eller gjenforenes med et familiedlem
- 4 450 tillatelser gitt etter søknad om asyl
- 1 300 tillatelser gitt til overføringsflyktninger

Det ble gitt 28 300 arbeidstillatelser for kortere tidsrom enn 3 måneder.

Norske myndigheter innvilget nesten 109 700 besøksvisum i 2007. Det foreligger ingen statistikk over hvor mange av disse som faktisk besøkte Norge, men statistikken over utenlandske borgere som overnattet ved norske hoteller og lignende, indikerer at bare åtte prosent var personer med visumplikt. Noen av disse kan ha fått visum av myndigheter i andre Schengenland.

Tallene ovenfor avslører noen av utfordringene man står ovenfor, men uansett ambisjoner så kan man i et demokrati aldri oppnå fullstendig kontroll over grensene. Sikkerhet må balanseres mot andre demokratiske verdier og adgangen til fri flyt av varer og personer. Utfordringen er å gjøre det enkelt for den lovlige grensekryssende trafikken og vanskelig for den ulovlige.

3.6 Andre land

3.6.1 Danmark

Grensekontrollen og utlendingskontrollen ligger til politiet, som i likhet med utlendingsforvaltningen sorterer under Justisministeriet.

De danske ordningene er nært beslektet med de norske, men det er to vesentlige forskjeller.

Den ene forskjellen ligger i at Danmark ikke har noen ytre Schengen landegrense. Inn- og utreisekontrollen foregår derfor i sjø- og lufthavnene, og grenseovervåkingen gjelder bare disse overgangsstedene og sjøgrensen.

Den andre forskjellen er at Danmark ikke har en egen kystvakt. Derfor bistår forsvaret politiet med overvåkingen av ferdselen i sjøområdene. Det rapporterer til politiet når det gjøres observasjoner som er politirelevante.

Oppstår det behov for politiinnsats i sjøen, tjener forsvarets sjø- og luftfartøyer som plattform for politiets operasjon. Forsvaret utfører ikke politigjøremaal av eget tiltak, unntatt i nødtilfeller. Gir det politiet assistanse, skjer det under politiets ledelse, men slik at de militære styrkene forblir under militær kommando.

Politiet er organisert med en egen utlendingsavdeling, men det har ikke noen riksdekkende enhet som er spesialisert på grensekontroll. Spesialiserte enheter finnes derimot ved de politidistrikter som har grenseovergangssteder.

3.6.2 Sverige

I likhet med Danmark har Sverige ikke ytre Schengen landegrense, men de indre grensene er lange, - om lag 220 mil, mens sjøgrensen måler ca. 320 mil.

Den svenske utlänninglagen (2005:716) av 29. september 2005 regulerer også grensekontrollen. Behovet for en egen grensekontroll ble utredet i 2003 som oppfølging av Sveriges tilpasning til Schengen, se SOU 2004:110. Utredningen er så langt ikke fulgt opp med at det er gitt ny lov om grensekontroll.

De grenserelevante oppgavene ligger i Sverige til:

- Politiet, som hører under Justitiedepartementet,
- Migrasjonsverket, som hører under Justitiedepartementet,
- Kustbevakningen, som hører under Forsvarsdepartementet og
- Tullverket, som hører under Finansdepartementet.

Kustbevakningens organisatoriske forankring atskiller seg fra den norske kystvaktens ved at den er en sivil organisasjon. Forsvarsdepartementet har en egen avdeling for sivile tjenester. Kustbevakningen sorterer under denne. Den er altså ikke en del av forsvarsmakten i fredstid og styres ikke av de militære kommandosentrene.

Reglene i utlänningslagen kap. 9 legger ansvaret for inn- og utreisekontrollen til politiet, men Tullverket og Kustbevakningen skal hjelpe til. Migrasjonsverket kan også gis en hjelpefunksjon. Kustbevakningens oppgave er å kontrollere sjøtrafikken.

Utlänningslagen skiller mellom inn- og utreisekontroll ved grensepassering og utlendingskontroll ved opphold (vistelse). Det er bare på grensen at tollmyndighetene kan bistå politiet. Kustbevakningens bistandsplikt gjelder derimot ferdselen i territorialfarvannet, dvs. også under utenlandske fartøyers opphold.

Lovens kap. 9 hjemler kontroll- og tvangsmidler. Det dreier seg om plikt for utlending til å dokumentere identitet og vilkår for innreise og opphold, rett for politiet til å visitere person, bagasje og transportmiddel, herunder for å finne bevis om reiserute m.m., rett til å ta hånd om pass og billetter, rett til kortvarig å holde tilbake person i påvente av nærmere undersøkelser og formell beslutning om forvaring. Videre legger kap. 9 §§ 3 og 3a kontrollansvar og opplysningsplikt på transportør. Når reisen til Sverige innebærer kryssing av Schengen yttergrense, skal transportøren kontrollere at den reisende har pass og nødvendige tillatelser, om nødvendig også om vedkommende har nok penger for reisen. Videre skal flytransportør etter innsjekking overføre passasjerlisten til politiet.

De svenske reglene er altså nokså lik de norske, men de er noe bedre utbygget, spesielt når det gjelder sikring av bevis.

Det ikke vedtatte utkastet til en egen grenselov går i første rekke ut på å samle alle regler om personkontroll, også regler som gjelder indre utlendingskontroll. Varekontroll er ikke omfattet av utkastet. I inn- og utreisekontrollen legger utkastet opp til et noe tettere samarbeid mellom politi, toll og Kustbevakningen, bl.a. slik at toll og Kustbevakningen skal ha politiets beføyelser når de utøver inn- og utreisekontroll og kunne bruke makt. Reglene om bevissikring, tilbakeholdelse og andre inngrep er noe bedre utbygget. Videre blir de tre etatene toll, kystvakt og politiet definert som grensekontrollmyndigheter. Utkastets begrepsbruk er innrettet etter det.

3.6.3 Finland

Den finske grensetjenesten har i stor grad dannet mønster for Schengenstandarder. Lovgivningen er av ny dato.

De finske ordningene og rettsreglene for grensevaktene er etter reformer på 1990-tallet vel tilpasset Schengens regelverk, men de organisatoriske løsningene er til dels av eldre dato. Grensebevoktningen hadde et militært utspring. Tjenestene ble etter hvert samlet under Inrikesministeriet, men beholdt sin militære organisasjon. Etter en lovreform i 1931 har det vært en samlet organisasjon som har tatt seg av bevoktningen av sjø- og landegrenser.

Gränsbevakningsväsendet (GBV) er nå en styrke på vel 3 000 mann. Den bevokter sjøterritoriet og en landegrense på knapt 260 mil, hvorav en halvpart er Schengen yttergrense mot Russland. Det sentrale lovverket er fra 2005. Etatens organisasjon og drift er regulert i lov 577/2005 om gränsbevakningsväsendets förvaltning. Reglene om kontroll og overvåking, framgangsmåter og tvangsmidler er gitt i en egen lov; gränsbevakningslag 578/2005. Det er dessuten en egen lov om behandling av personopplysninger i grensevesenet, nr. 579/2005.

GBV er fortsatt en militært organisert etat, men med sivile oppgaver og underlagt Innenriksministeriet. Den rekrutterer vernepliktige, men bruker dem ikke i utøvende tjeneste i fredstid. De finske militære styrker står ikke på grensene. I tilfelle det skjer en suverenitetskrenkelse vil den initialt bli møtt av GBV. I krigstid vil GBV inngå i de militære styrker.

GBVs mannskaper har uniformer med et sivilt preg. Styrken er utrustet med håndvåpen. Mannskapene bærer pistol i tjenesten, men gevær i øde områder.

GBV patruljerer grensene. I tillegg overvåkes grensene med diverse tekniske hjelpemidler, bl.a. sensorer og video.

GBV kontrollerer trafikken over grenseovergangsstedene, og det leder og samordner virksomheten til alle tjenester som utfører inn- og utreisekontroll. Til slike andre tjenester hører politiet, som også står for inn- og utreisekontrollen på noen mindre flyplasser, og tollmyndighetene, som har varekontrollen, men som bistås av GBV i tollovervåkingen. GBV utfører også varekontrollen der tollmyndighetene ikke er, eller når det ellers er behov for det. Likeledes kan GBV ivareta politiets oppgaver innen bl.a. kriminalitetsbekjempelse når det må reageres straks og politistyrker ikke er på

stedet. Videre står GBV sentralt i redningstjenesten.

GBV straffeforfølger lovovertrедelser innen sitt ansvarsområde. Det dreier seg om en myndighet som er parallell til politiets, dvs. at hver etat etterforsker de saker de selv kommer over. Tidligere hadde GBV bare myndighet i grenseområdene, men dette er nå opphevet, slik at det ikke er noen indre begrensning av virkeområdet.

GBV samarbeider nært med russiske grensemyndigheter. Grenseregimeavtalen med Russland ligner på den Norge har, bl.a. gjennom ordningen med grensekommissærer. Grensekommissærfunksjonen tilligger de regionale sjefer i GBV som har ansvar for landegrensen.

Når GBV-mannskaper opptrer for toll eller politiet, har de de beføyelser som toll- og politimyndighetene har etter sin lovgivning. I tillegg har gränsbevakningslagen selv detaljerte regler om beføyelser og maktmidler. Disse styres bl.a. av proporsjonalitet og minste inngreps prinsipp. Til beføyelsene hører bl.a. visitering, utredning av identitet, automatisk identifisering, teknisk overvåking, trafikkregulering og stansning av kjøretøyer og rett til å gi pålegg og bruke makt. Alle trafikkmidler og containere som krysser på landegrensens overgangssteder blir fotografert og registrert med registreringsnummer. Dette gir bl.a. mulighet for å stanse smugling av stjalne kjøretøyer og oppdage unormale ferdselsmønstre som kan indikere kriminalitet.

Gränsbevakningslagens kap. 7 hjemler opprettelse av en grensesone på inntil 4 km i sjøen og 3 km på ytre Schengen landegrense, dvs. mot Russland. Sonen er begrunnet med overvåkingsbehovet. Man må ha tillatelse for å oppholde seg i den, og det er begrensninger på ferdsel. Ferdsel om natten er ikke tillatt i grensevassdrag og det kreves tillatelse på dagtid. Våpenbesittelse krever tillatelse. Bygninger kan ikke oppføres nærmere grensen enn 50 m uten tillatelse, og alle konstruksjoner som kan hindre grenseovervåkingen er forbudt. Innen en avstand på 20 meter er det forbudt å fjerne masser uten tillatelse. Det finnes også et system for meldeplikt for visse virksomheter, bl.a. fiske i grensevassdrag.

3.6.4 Sammenfatning av nordiske ordninger

Ordningene i Norge, Danmark, Sverige og Finland avspeiler to prinsipielt forskjellige organisatoriske løsninger. Finland representerer den ene hovedløsningen med en særskilt organisert grensemyndighet med en militær struktur. Danmark, Norge og Sverige representerer den andre løsningen med

politiet som hovedansvarlig for grenseovervåking og kontroll av persontrafikken. Ingen av landene har toll- og varekontroll integrert, men det er forskjellige grader av samarbeid og stedfortredertjeneste.

Politiet har ikke forutsetninger for å overvåke og kontrollere alle deler av grensene. Derfor trekkes det på forsvaret, men på forskjellige måter. I Danmark står forsvaret for sjøovervåkingen. I Norge står i prinsippet både Kystverket, Forsvaret, politiet og tollmyndighetene for sjøovervåkingen, hver innen sitt ansvarsområde, men med Kystvakten og Sjøforsvaret som utøvende myndighet på vegne av de øvrige etater. Den svenske Kustbevakningen har en liknende funksjon, men den er en sivil etat administrert av det svenske forsvardepartement.

3.6.5 Trekk ved ordningene i andre land

I 2002 innhentet EU redegjørelser fra Schengenstatene om deres grensekontrollordninger. En landsvis oversikt basert på disse rapporter er gitt i den finske grenselovproposisjonen, Rp 6/2005 rd, gjengitt i «Gränsbevakningsväsendets lagreform» 2005, utgitt av GBV, s. 132 flg. En annen framstilling av grensekontrollordningene i Europa er gitt i den svenske grenselovutredningen s. 308 flg. Den er ordnet etter typer modeller og metoder.

Utvalget har ikke funnet det nødvendig å foreta egne undersøkelser nå og heller ikke å gi noen nærmere framstilling for det enkelte land. Det er modeller og karakteristiske trekk som har interesse.

3.6.5.1 Organisatoriske løsninger

Ordningene i de andre europeiske land varierer like mye som i Norden. Inntrykket er at det er nasjonale tradisjoner og geografiske og politiske forhold som har vært bestemmende.

Noen land har, som Finland, en egen grensetjeneste som står for inn- og utreisekontrollen, samt grenseovervåking, og med en paramilitær organisasjonsform, men er underlagt et departement med ansvar for den indre sikkerhet (innenriks/justisdepartement). Dette gjelder bl.a. de baltiske statene, Polen og Ungarn. Portugal har også en egen tjeneste, men den suppleres i overvåkingen av nasjonalgarden.

I nesten alle andre stater har politiet en rolle i grensekontrollen. I Belgia, Tyskland, Tsjekkia, Slovenia, Slovakia og Irland står politiet for kontrollen, gjerne gjennom spesialiserte enheter. For så vidt er ordningen som i Danmark og Norge, men i

Belgia har man, som i mange andre land, et statlig rikspoliti og et lokalt politi. Grensekontrollen ligger til rikspolitiet. Også i Tyskland har grensekontrollen ligget til en riksenhet.

I de fleste land hvor det ordinære politi har en rolle, har man kombinerte ordninger hvor politiet har et delansvar eller er et utførende eller supplerende ledd. Svært mange land har egne immigrasjons/utlendingsmyndigheter. Mange land har egne semimilitære politistyrker med hel/delansvar for grensekontrollen på nasjonalt nivå, typisk Guardia Civil i Spania, Carabinieri i Italia, gendarmeriet i Frankrike og Østerrike og Koninklijke Marechaussee i Nederland. Disse styrkene kan være underlagt forsvarsdepartementet (Italia, Frankrike, Portugal), innenriksdepartement/justisdepartement (Østerrike), av og til både forsvars- og innenriksdepartementer (Spania).

En del land med sjøgrenser har særordninger for overvåking og kontroll i sjøen. Noen benytter seg av forsvarets ressurser, eventuelt som supplement til politiressursene (Frankrike, Irland). Noen stater har havnepoliti (Hellas), noen både sjøpoliti og nasjonalgarde (Portugal). Italia har en kystvakt som ivaretar kontrolloppgaver til sjøs, likeså Storbritannia. Hvor slike særordninger ikke finnes, er kystvaktenheter integrert i politiet eller forsvaret eller den nasjonale grensetjenesten.

3.6.5.2 *Bemanning*

Bemanningen i grensekontrollen varierer etter lengden på yttergrensene (i første rekke), grensenes karakter, areal, folketall, trafikk, organisatoriske forhold m.m. og nevnes her bare som eksempler, ikke som veiledning, også fordi tallgrunlaget neppe er enhetlig.

De sentraleuropeiske landene med lang yttergrense og stor trafikk/befolkning bruker store ressurser i grenseovervåking og -kontroll. Ungarn oppgir en bemanning på 12000, Polen totalt henimot 20000 med en yttergrense på 129 mil. I de baltiske landene ligger bemanningen mellom 2300 og 4300. I Tyskland dreier det seg om 40000. For Frankrike oppgis ca. 5000, for Hellas 4100, for Østerrike vel 6000 (hvorav halvparten tilhører toll og forsvar). Den nederlandske Marechaussee er på 6400 mann. Den har, som andre semimilitære styrker, langt flere oppgaver enn grensekontroll. Til gjengjeld er politiets ressursbruk ikke oppgitt.

3.6.5.3 *Indre virkeområde og soner ved grenser*

Der grensekontrollen ligger til politiet, er det ingen organisatoriske begrensninger på det indre

stedlige virkeområdet. Spørsmålet om slike begrensninger oppstår imidlertid når grensekontrollfunksjoner helt eller delvis er lagt til etater utenfor politiet, og særlig hvis politiet eller andre organer har restfunksjoner innen grense- og/eller utlendingskontroll. Likeledes oppstår spørsmålet hvis den aktuelle grensemyndighet også kan foreta straffbare handlinger.

I Polen kan grensevakten opptre i hele riket og herunder forfølge straffbare handlinger. I Finland var som nevnt Gränsbevakningsväsendets funksjoner begrenset til grenseområdene, men dette er opphevet. GBV har nå myndighet i hele Finland, og det kan også etterforske straffbare handlinger. I Tyskland har grensepolitiet hatt et virkeområde på 30 km regnet fra yttergrense.

Uavhengig av de organisatoriske forhold kan det tenkes lagt inn geografiske begrensninger for utøvelse av grensekontrollfunksjonen, da gjerne som motsetning til den indre utlendingskontroll. Slike typer begrensninger synes imidlertid ikke å være noe gjennomgående trekk.

På yttergrensene er det adgang til å foreta supplerende kontroll i områder i nærheten av grensen.

Når det gjelder de indre grenser, har enkelte Schengenstater en overvåking og kontroll i baklandet som en kompensasjon for opphevelsen av inn- og utreisekontrollen på disse grensene. Slik er det bl.a. i Danmark. I Nederland, Frankrike og Tyskland opereres det med grensenære soner med en mer intensiv inn- og utreisekontroll. I Nederland er sonen på 3 km, i Tyskland 25 og i Frankrike 20. Det dreier seg i alle fall om ferdselskontroll. I Danmark gjelder baklandskontrollen ikke minst steder hvor mennesker oppholder seg. Den må da oppfattes som ordinær indre utlendingskontroll og ikke et grensetiltak.

Ikke for noen stater er det gitt opplysninger om soner ved grenser lik de finske, med særlige restriksjoner på ferdsel, bebyggelse m.m., men slike ordninger finnes nok.

3.6.5.4 *Internt samarbeid og integrering*

Opplysningene som foreligger om samarbeidet mellom toll, politi/inn- og utreisekontrolltjeneste og andre kontrollmyndigheter er mangelfulle.

Av Schengenstatene er det bare Sveits som har en grensetjeneste som fullt ut integrerer vare- og inn- og utreisekontroll (Sveits har ikke en egen tolletat). Slike organisatoriske løsninger skal også finnes eller være under utvikling i USA, Canada og Storbritannia.

Innenfor Schengen synes Finland å ha det mest utviklede konsept for samarbeide mellom grense-

tjeneste, toll og politi, med adgang til å opptre for hverandre (stedfortredende tjeneste). I alle fall Latvia og Litauen synes å ha beslektede ordninger. I Frankrike har politi og tollvesen et fellesansvar for grensekontrollen. Der politiet ikke er, tar tollmyndighetene inn- og utreisekontrollen.

I Spania har Guardia Civil tollovervåkingsoppgaver og alminnelig ansvar for overvåking av grensene. En slik kombinert funksjon synes også nasjonalgarden i Portugal å ha.

Overvåking og kontroll for flere formål går ellers igjen på sjøgrensene.

Det foreliggende materialet gir bare spredte opplysninger om annet formelt og uformelt samarbeid mellom varekontrollmyndighet, inn- og utreisekontrollmyndighet og mulige andre kontrollmyndigheter. For Spania nevnes et sentralt samordningsorgan. Om Nederland oppgis det at Marechausseen, politi og toll samarbeider tett. Et mer eller mindre formalisert samarbeid må antas å foregå i alle land, men det oppgis at taushets- og personregisterregler legger begrensninger, slik i Danmark.

3.6.5.5 Eksternt samarbeid

Innenfor Schengen samarbeider nabostater om overvåkingen på indre grenser og om utførelse av stikkprøvekontroller. I Tyskland og Nederland samarbeider tjenestemennene på hver side om å skille ut objekter som bør kontrolleres og om å stanse dem.

Det samarbeides også mellom Schengenstater og nabostater som ikke tilhører Schengen, dvs. over ytre Schengengrense. Finske og russiske myndigheter varsler således hverandre når de observerer irregulære forhold og trafikk som den annen part bør kunne gripe inn overfor.

3.6.5.6 Beføyelser

Opplysningene om administrative kontroll- og tvangsmidler som de norske og nordiske er mangelfulle, men foreligger når det gjelder Nederland og Tyskland. I Tyskland kan det dessuten foretas telefonavlytting, nyttes teleovervåking og annen overvåkingsutrustning og foretas ransaking av bygg og boliger.

3.6.6 Russland

Russland har yttergrense i forhold til et stort antall Schengenstater, og bør derfor nevnes.

Som Sovjetsamveldet hadde, har Russland en egen grensebevoktningstjeneste som sorterer under Den russiske føderasjons føderale sikkerhetstjeneste (FSB, tidligere KGB). Grensetjenesten²¹, som også har kystvaktenheter, dekker også kontroll av sjøområdene. Grensetjenesten med ansvar for grenseovervåking og inn- og utreisekontroll, er delt i regioner, og den har hatt en betydelig totalbemanning (i 2005 ca. 185 000). Inntil nylig ble det benyttet vernepliktige. Parallelt med en nedbemanning, synes det nå å skje en øket satsing på teknologisk overvåkingsutstyr. Hele tjenesten har vært under omvurdering med sikte på profesjonalisering for bekjempelse av grenseoverskridende kriminalitet og illegal innvandring.

Langs grensen løper en grensesone på 5 km med særskilte restriksjoner for sivil trafikk. Innenfor den er det strenge restriksjoner, men det er også adgangsbegrensninger utenfor selve sonen.

²¹ I perioden 1992 til 2003 var grensetjenesten skilt ut som en selvstendig enhet under den russiske presidenten, Den russiske føderasjons føderale grensetjeneste. Fra midten av 1990-tallet har det vært tett kontakt med den regionale ledelsen i Murmansk. Dette må også ses på bakgrunn av en sterk vekst i samkvemmet mellom de to land i denne regionen etter 1990, særlig over grenseovergangsstedet på den norsk-russiske landegrense ved Storskog.

Kapittel 4

Sentrale spørsmål

4.1 Grenser og grensekontroll som fenomen

4.1.1 Generelt

Grensene representerer først og fremst en avgrensning av statens territorium, og markerer handlingsrommet for statens fysiske myndighetsutøvelse. Grensene til lands setter samtidig en grense for nabostatens adgang til fysisk myndighetsutøvelse, og til all faktisk og økonomisk utnyttelse av land og vann, samt luftrommet over territoriet.¹ Den folkerettslige betydningen av statsgrenser er det nærmere gjort rede for i avsnitt 3.2 som omtaler den folkerettslige betydning av territoriet og dets grenser.

Med denne tilnærming kan grenser – og grensekontroll – ses som en forutsetning for statens eksistens. Grensene gir de fysiske rammer for statens suverene rett til å disponere over sitt territorium, til å vedta bindende lover, samt å gjennomføre fysiske myndighetsinngrep.

Suverenitetsprinsippet innebærer også at staten kan sette betingelser for utlendingers innreise og opphold.² Det å krysse en grense vil for den enkelte kunne få betydelige konsekvenser for vedkommendes rettigheter og plikter. Selve grensekryssingen vil i seg selv kunne skape nye plikter etter lovgivningen i det land vedkommende er kommet inn i. Grensekryssingen kan også utløse restriktive tiltak fra myndighetene i det land vedkommende beveger seg inn i, betinget av eventuelle brudd på vedkommende lands immigrasjonslovgivning. Etter omstendighetene vil en utlending også kunne være avskåret fra å utnytte rettigheter han ville hatt etter sitt hjemlands lovgivning.

Globaliseringen³ har på flere områder utfordret betydningen av territoriale grenser som ramme for statenes suverenitet og handlefrihet. Befolkningsvekst kombinert med sterk industrialisering og åpne markeder, har skapt utfordringer mht. klima, matvareproduksjon og fordeling av goder som ikke kan løses annet enn gjennom internasjonalt samarbeid. Internasjonalisering av finansmarkedet, kombinert med utvikling av informasjonsteknologi og kommunikasjonsteknologier har samtidig redusert mulighetene for fysisk kontroll med handels- og valutatransaksjoner over landegrensene.

På den annen side har teknologiutvikling skapt forutsetninger for en mobilitet på global basis som har skapt nye utfordringer for enkeltstater og regioner, blant annet i Europa. Utfordringene ligger særlig i å kunne kontrollere de til dels uoversiktlige tilstrømninger av mennesker, men også å kunne stoppe kriminelle som ofte søker å utnytte en økende migrasjon som skjul for gjennomføring av alvorlig kriminalitet.

Fra en situasjon der grensekontrollens viktigste formål var å sikre statens sikkerhet og integritet mot fremmede stater, samt å sikre statens enerett til å innkreve skatter og avgifter, er *formålet* med grensekontroll i stigende grad blitt å bekjempe *grensekryssende kriminalitet og ulovlig innvandring*. Trusselen fra former for grensekryssende kriminalitet, for eksempel internasjonal terrorvirksomhet, er ikke bare en trussel mot *den offentlige orden*, men kan også true *den indre sikkerhet*.

4.1.2 Sikkerhetsbehovet

Grensekontroll er i vår forståelse et moderne fenomen. Statens behov for å kontrollere sine grenser var historisk sett først og fremst et spørsmål om å *beskytte* eget territorium, i første rekke mot angrep utenfra. Grensene fulgte derfor ofte naturlige hindre så som elveløp eller fjellkjeder. En grense

¹ Klart opptrukne grenser som er tydelig avmerket i terrenget er et relativt nytt fenomen. Eksempelvis ble den norsk-russiske grense første gang trukket opp og merket i terrenget i 1826. Før dette var grensene flytende, og kunne føre til at beboerne i grenseområdet kunne bli utsatt for skatteoppkrevning fra flere stater.

² Statens frihet til å fastsette materielle regler som kan være inngripende overfor individer, både egne statsborgere og utlendinger, begrenses i dag av en rekke konvensjoner, herunder konvensjoner til beskyttelse av menneskerettigheter.

³ Det finnes mange definisjoner av globalisering. Det kan handle om effekter av deregulering av finansmarkeder, utvikling av nye informasjons- og kommunikasjonsteknologier som internett og satellittbasert kommunikasjon mv.

kunne også gå gjennom mer eller mindre utilgjengelig og ubebodd område, uten at det var behov for å definere en eksakt grenselinje. I mangel av slike naturlige hindre kunne det bli ført opp kunstige stengsler i form av murer og festningsverker.⁴ Formålet var da også først og fremst *beskyttelse* mot territoriale krenkelser, for eksempel i form av forsøk på militære angrep der hensikten kunne være okkupasjon eller annektering av landområder. Migrasjon og befolkningsforflytning i seg selv behøvde ikke å representere noen utfordring for statsmakten, ut over at det kunne få betydning for skattelegging og andre plikter som staten kunne legge på sine undersåtter.⁵

Sikkerhetsbehovet blir i dag ivaretatt dels gjennom entydige og omforente grenser. Behovet for forsvar og beskyttelse mot militære angrep er fortsatt til stede i dag, men ivaretas i stor grad i andre former, med sterk forankring i folkerettslige avtaler og mellomstatlig samarbeid.

4.1.3 Enerett til innkreving av skatter og avgifter

I tillegg til sikkerhetsbehovet har staten også hatt et behov for å etablere og opprettholde eneretten til å utnytte landområder økonomisk, til statens eller undersåttenes beste. Utenom utnyttelse av naturressurser i form av malmforekomster eller lignende, representerte statens enerett til beskatning en viktig drivkraft i statens behov for å opprettholde grenser med et regime for effektiv kontroll. Klare og omforente grenser mellom stater virket også her *konfliktforebyggende*, og har vært en viktig drivkraft ved inngåelse av grenseavtaler.

Grensekontroll i *moderne forstand* må derfor også ses som et uttrykk for statens behov å sikre gjennomføring av egen lovgivning på eget territorium, det vil si innenfor egne grenser. Den moderne stat er avhengig av å sikre inntektene ved skattelekking av statens undersåtter, og ulike mellomstatlige avtaler for oppkreving av skatter og

⁴ Typiske eksempler på dette var Romerrikets ytre grense, Limes, som i Nord-England ble befestet med en lang mur fra Nordsjøen til Irskehavet. Limes fulgte ellers ofte naturlige hindre så som elveløpene Donau og Rhinen.

⁵ Også bosetting over grensen, eller landnåm som en form for individuell eller gruppevis innvandring for å skaffe seg jord til eget og familiens underhold, har historisk spilt en betydelig rolle. Der landnåm fortrenget andre beboere kunne dette skape grunnlag for åpen konflikt. Slike landnåm kunne også skje etter oppfordring fra statslederen og være et ledd i en bevisst politikk for å sikre fremtidig innflytelse i nye områder. Innslag av befolkningsgrupper fra andre land har også blitt betraktet som et sikkerhetsproblem i seg selv. Et eksempel på dette var den finske bosetting i grenseområdene i nord og langs Pasvik-vassdraget.

avgifter er kjent også i vår del av verden tilbake til middelalderen.⁶

Også bruken av tollavgifter ved *vareførsel over grensene* går langt bakover i tid. Historisk kan tollavgifter anses å ha sine røtter i en avgift som ble oppkrevd for tilgang til et marked. Som moderne fenomen er oppkreving av toll for vareførsel over landegrensen en enerett for staten, og vil delvis være motivert ut fra et behov for å sikre staten inntekter. Dels kan tollavgifter også være motivert ut fra behovet for å beskytte egne nasjonale næringer.⁷

4.1.4 Inn- og utreisekontroll og immigrasjonskontroll

Behovet for å føre systematisk *kontroll med enkeltpersoner* ved grensekryssing, det vil si for å kontrollere identiteten til de reisende, samt eventuelt deres formål med adgang til riket, uten at dette var knyttet til tollkontroll eller militære behov,⁸ er derimot av nyere dato.⁹ Særlig ga erfaringen med utstrakt spionasje før og under 1. verdenskrig støttet til en bedre kontroll med utlendingers reiser til Norge. Fra tidlig på 1920-tallet ble pass med bilde for å understøtte verifisering av identiteten etablert som en internasjonal ordning.

Immigrasjonskontroll som del av inn- og utreisekontrollen på grenseovergangsstedene er i denne sammenheng et moderne fenomen og har først og fremst utviklet seg i løpet av det tjuende århundre.¹⁰ I løpet av de siste 3-4 tiår har immigrasjon, ikke minst mot den vestlige del av verden, vokst til en utfordring av betydelig omfang, både

⁶ Den første grenseavtalen en kjenner til mellom Norge og nabostaten i øst – fyrstedømmet Novgorod – er en freds-traktat fra 1326. Ved denne traktaten anerkjente Novgorod, forløperen til dagens Russland, at Finnmark var norsk land. Av oppregningene fra grenseoppgangen fremgår at det ikke ble trukket noen egentlig landegrense mellom Norge og Novgorod, men at det ble trukket opp grenser for hvor de to land skulle ha rett til å kreve opp skatt.

⁷ Merkantilismen, i motsetning til frihandel, har som grunnleggende formål å beskytte egen handel og produksjon fra konkurransen fra andre land. Toll på import av landbruksvarer til Norge er i stor grad motivert ut fra ønsket om å beskytte norsk landbruk.

⁸ Militær spionasje forut for 1. verdenskrig ga støttet til lov av 18. august 1914 nr. 3 om forsvarshemmeligheter. Loven er fortsatt hjemmelsgrunnlag for Forsvarets kontroll med sivil skipstrafikk. Innføring av et reisepass med fotografi fra tidlig på 1920-tallet var delvis også drevet fram av behovet for en bedre kontroll med persontrafikken, blant annet for å bekjempe spionasje og andre former for kriminalitet.

⁹ Grensekontroll for å kontrollere utreise fra et land har vært praktisert i utstrakt grad også i vår del av verden fram til senere tid. Dette var blant annet situasjonen i det tidligere Sovjetunionen. Dette har en parallell i et krav om myndighetstillatelse for å forlate bostedskommunen, som ble praktisert i Norge frem mot forrige århundreskifte.

administrativt og økonomisk. Dette gjelder for alle land i vår del av verden, og derigjennom for de ulike lands grensekontrollsystemer. I tillegg til økningen i volumet på immigrasjon, har det vært en tilsvarende økning i antallet reisende som krysser grenser i turistøyemed, som forretningsreisende eller lignende.

Disse to trendene har sammen ført til en ikke ubetydelig økning av ressursbehovet til gjennomføring av inn- og utreisekontroll. For å opprettholde en troverdig kvalitet i inn- og utreisekontrollen, samtidig som man legger forholdene til rette for en rask og enkel grensepassering for bona fide reisende, introduseres det nå løsninger med automatisert kontroll av reisedokumenter, bl.a. gjennom en planmessig bruk av biometrisk verifisering av de reisendes identitet.

Schengenavtalen må delvis ses som et tiltak for å forenkle inn- og utreisekontrollen i Europa, blant annet ved at man til erstatning for å nedlegge inn- og utreisekontrollen på de indre grenser, har fokusert på et forsterket og ensartet opplegg for inn- og utreisekontrollen på Schengen yttergrenser, jf. også omtalen av Schengensamarbeidet i avsnitt 3.3.

Samtidig har kriminalitetsbekjempelse og hensynet til offentlig orden og indre sikkerhet fått en styrket plass i forbindelse med inn- og utreisekontroll og grenseovervåking på Schengen yttergrenser, og som grunnlag for informasjonsutvekslingen mellom medlemslandene (SIS, Europol mv.).

4.1.5 Kriminalitetsbekjempelse og hensynet til offentlig orden og indre sikkerhet

Bekjempelse av internasjonal kriminalitet, bl.a. bedragerier, ble etter 2. verdenskrig ett av hovedtemaene for den internasjonale politisamarbeidsorganisasjonen Interpol. Ett av elementene i samarbeidet var å etablere en effektiv utveksling av informasjon om kriminelle og deres fremgangsmåter. Det ble dessuten drevet en aktiv påvirkning for å utvikle reisedokumenter, herunder pass, som skulle være sikrere mot forfalskning og misbruk.¹¹ Innenfor Interpol ble det etablert informasjonssystemer som skulle understøtte bl.a. inn- og utreisekontrollen.

Behovet for å beskytte seg mot nye former for grensekryssende og alvorlig kriminalitet førte til et øket behov for å forsterke inn- og utreisekontrollen. Dette ga støtet til en ytterligere oppmerksomhet mot bruken av reisedokumenter, og avfødte tiltak for å hindre forfalskning og misbruk. Terroraksjonen mot World Trade Center i New York 11. september 2001, og senere den mot hovedjernbanestasjonen i Madrid 11. mars 2003, førte til en rekke tiltak på den internasjonale arena, bl.a. for å forsterke kontrollen av reisende ved grensekryssing. Innen EU/Schengenområdet er dette gjenspeilet i forordninger knyttet til blant annet grensekontroll og immigrasjon.

Parallelt med en økning i trusselbildet for grenseoverskridende kriminalitet, har det også vært en stor økning i *reiseaktiviteten*. Dette har gitt støtet til en utvikling av teknologier for *automatisering* av inn- og utreisekontrollen for å gjøre inn- og utreisekontrollen mindre inngripende for den enkelte reisende, og for å unngå store forsinkelser på kontrollstedet. Målsettingen her har vært å forenkle inn- og utreisekontrollen for *bona fide reisende*, samtidig som evnen til å hindre misbruk av reisedokumenter, samt å stoppe ettersøkte kriminelle på grensen økes.

4.2 Behovet for en ny lov

4.2.1 Generelt

Politiets forvaltningsoppgaver knyttet til grensekontroll i form av inn- og utreisekontroll er i dag først og fremst forankret i utlendingsloven med forskrifter. Denne ligger under Arbeids- og inkluderingsdepartementets styringsansvar. Loven tar, som tittelen antyder, først og fremst sikte på å regulere utlendingers adgang til riket. Den har imidlertid en del regler som gjelder politiets inn- og utreisekontroll på grenseovergangssted, og som ikke er spesifikt innrettet mot kontrollen med utlendinger. Etablering av grensekontrollsteder, samt gjennomføring av inn- og utreisekontroll ligger i hovedsak under Justisdepartementets styringsansvar. I forbindelse med forskriftsarbeidet må det her jevn-

¹⁰ Behovet for immigrasjonskontroll, herunder for å kunne registrere fast bosatte individer i Norge, må også ses som et utslag av statens behov for et informasjonsgrunnlag for sin økonomiske politikk, herunder skattepolitikken. Registreringen av enkeltindividene vil dessuten gi et administrativt grunnlag for å sikre den enkeltes rettigheter, og kontrollere oppfyllelse av plikter mot det offentlige (for eksempel skatt).

¹¹ ICAO (International Civil Aviation Organization) har siden 1970-tallet vært en viktig premissleverandør for utviklingen av pass og andre reisedokumenter. Dette må ses på bakgrunn av nye sikkerhetsbehov innenfor internasjonal luftfart som kom på spissen ved en lang serie av flykapringer på 1970-tallet. ICAO har etter dette etablert krav og standarder til maskinlesbare og elektroniske pass som skal gjøre disse vanskeligere å forfalske eller å misbruke, samtidig som selve inn- og utreisekontrollen på grensepasseringssted kan automatiseres. ICAOs krav og standarder til pass er inntatt i ICAO Doc. 9303.

lig trekkes opp grensesnitt mellom de to departementers ansvarsområder.

Ved Norges inntreden i Schengen ble kravene til inn- og utreisekontroll standardisert, først og fremst gjennom grenseforordningen. Ansvaret for gjennomføring av Schengenregelverket ble lagt til Justisdepartementet med politiet som gjennomførende organ. Ved Schengenevalueringen av Norge i 2005, ble det pekt på en del forbedringspunkter. Dette knyttet seg særlig til mangel på systematisk organisering og gjennomføring knyttet til *grenseovervåkingen* i Schengensammenheng under én etat, politiet. Dette forhold må dels ses på bakgrunn av at politiets oppgave knyttet til grenseovervåking ikke har hatt noen organisatorisk forankring i norsk politi. Den har heller ikke hatt noen direkte forankring i lov. Behovet for en lovmessig forankring av grenseovervåking som metode vil kunne bli forsterket gjennom pågående arbeider for etablering av et felles EU/Schengen-system for grenseovervåking, EUROSUR, se avsn. 3.3.5.9.2.

At grensetjenestene og deres samvirke bør lovreguleres er også anbefalt i Schengenkatalogens avsnitt B 1 nr. 8 og 11.¹²

I riksgrenseloven er det inntatt enkelte bestemmelser om merking og tilsyn med riksgrensen. Denne loven er i praksis bare anvendt på den norske landegrensen mot Russland. Den inneholder også enkelte hjemler for overvåking av norsk side av grensen. Med bakgrunn i at grenseovervåkingen her blir utført av en militær avdeling, GSV, er det gitt en særskilt bestemmelse om tildelig av begrenset politimyndighet til militært personell fra Forsvaret i politiloven § 20 fjerde ledd.

Særmerknad fra utvalgsmedlem Ottersland:

Det er riktig at Schengenevalueringen peker på en del forbedringspunkter mht. koordinering av grenseovervåkingen og grensekontrollen. Evalueringen stiller imidlertid ikke krav om bedre rettslig forankring av yttergrensekontrollen og verken uttaler eller antyder behov for endret lovgivning.

Schengenkatalogen inneholder videre mange anbefalinger for fremtidens grensekontroll, men dens anbefalinger kan ikke oppfattes som et ensidig krav om at ansvaret for den sivile grenseovervåkingen skal tillegges en etat gjennom en koordinerende grenselov.

Katalogen er som sagt ikke rettslig bindende. Det er opp til nasjonalstaten hvordan grenseovervåkingen organiseres og reguleres. Det vil være svært inngripende med hensyn til nasjonalstatens selvråderett om disse anbefalingene skulle oppfattes som bindende.

I innstillingen henvises det til Schengenkatalogens målsettinger og anbefalingene en rekke steder som begrunnelse for en ny grenselov, men det mangler en drøftelse av om dette er noe som er ønskelig for Norge, våre myndighetsavgrensinger og om det kan imøtekommes på annen måte for eksempel innenfor gjeldende organisering og lovgivning.

Medlemslandene må vurdere hvordan man skal forholde seg til katalogens anbefalinger og i særlig grad kravet om Integrated Border Management (IBM). Dette er imidlertid spørsmål som må drøftes i sammenheng med hva slags yttergrensekontroll Norge ønsker seg, ikke bare for å ivareta Schengens behov, men også de nasjonale behov for indre sikkerhet.

Styrking av grensekontrollen og Schengenkatalogens målsettinger må løses gjennom utvikling av samarbeidet og informasjonsutvekslingen mellom de ansvarlige grensemyndigheter. Samarbeidet mellom grensemyndighetene utgjør vår helhetlige grensekontroll, og det er dette som må vurderes i forhold til de ulike anbefalinger og ønsker om å styrke yttergrensekontrollen.

4.2.2 Grenseovervåking

Norske forpliktelser etter grenseforordningen knytter seg til å gjennomføre inn- og utreisekontroll ved passering av ytre Schengengrenser, samt å forhindre og avdekke grensekryssende kriminalitet. Ved siden av en systematisk inn- og utreisekontroll på grenseovergangssteder, kreves her at medlemslandene også gjennomfører en systematisk overvåking av grensene, både til lands og til sjøs, for å hindre ulovlig grensepassering samt for å forebygge og avdekke annen grensekryssende kriminalitet.

Politiets overvåking av grensene har hittil ikke vært synliggjort som en spesifikk oppgave for politiet gjennom lov. Dette kan dels tilskrives at overvåking av offentlig sted ikke har vært ansett å kreve lovhjæmmel. Spørsmålet ble heller ikke tatt opp som eget tema ved norsk implementering av Schengenregelverket gjennom utlendingsforskriften.

¹² Kravene til grensekontrollen er utdypet i Schengenkatalogen. Selv om denne ikke formelt sett er folkerettslig bindende, vil den indirekte spille en viktig rolle for utforming av den nasjonale grensekontrollen, idet Schengenkatalogen vil bli lagt til grunn ved fremtidige Schengenevalueringer.

4.2.3 Inn- og utreisekontroll

Politiets inn- og utreisekontroll er en forvaltningsoppgave nært knyttet til grenseovervåkingen. Som med grenseovervåking, er hovedformålet med inn- og utreisekontrollen å hindre og å avdekke ulovlig migrasjon og grensekryssende kriminalitet.

Regler for politiets inn- og utreisekontroll er nå tatt inn i utlendingsloven. Denne har nylig vært gjennom en omfattende lovrevisjon, og dagens lov må antas å gi et hensiktsmessig grunnlag for politiets inn- og utreisekontroll på grenseovergangssteder.

4.2.4 Riksgrenseloven og grensetilsyn mv.

Riksgrenseloven gir enkelte regler for *tilsyn* og merking av grensen. Loven er en oppfølging av Grenseregimeavtalen Norge og Sovjetunionen inngikk i 1949. Lovens regler om *grenseovervåking*, er primært rettet mot å ivareta norske forpliktelser etter den norsk-russiske grenseregimeavtalen, og er ikke dekkende for norske Schengenforpliktelser. Viktige sider ved grenseregimet på den norsk-russiske grensen er dessuten regulert i forskrift (riksgrenseforskriften gjelder kun for den norsk-russiske grensen), og riksgrenseloven gir på viktige punkter lite veiledning i den praktiske gjennomføring. Således har riksgrenseloven ingen lov-messig forankring for den grenseovervåking som ivaretas av GSV, under politiets overordnede ledelse. En egen hjemmel om tildeling av begrenset politimyndighet til Forsvarets personell som deltar i grensetjenesten ble imidlertid innarbeidet i politiloven for å oppfylle norske Schengenforpliktelser.

4.2.5 En samlende lov for Justisdepartementets grenseforvaltning?

Politiets forvaltningsoppgaver knyttet til grenseforvaltning er i dag fragmentarisk regulert i ulike lover. Viktige oppgaver som grenseovervåking savner dessuten en forankring i lov. Behovet for å følge opp utviklingen innen Schengenområdet stiller Justisdepartementet overfor et krav om løpende oppfølging av regelverk, samtidig som politiet gis utfordringer som krever evne til omstilling.

Norsk Schengenmedlemskap stiller særlige krav til politiets grenseforvaltningoppgaver, og sammenhengen mellom inn- og utreisekontroll og grenseovervåking gjør det naturlig å regulere disse sidene i en og samme lov. Det vil også bidra til å sikre en sammenhengende oppfølging ved implementering av nye regler.

Det er naturlig at den nåværende riksgrenselov innlemmes i samme lov. Ved det sikrer man at grenselovgivningen under Justisdepartementet blir regulert i en lov, samtidig som eksisterende hjemler i riksgrenseloven, herunder for overvåking, gis en hensiktsmessig regulering sammen med aktuelle regler som følger av våre Schengenforpliktelser og forpliktelsene i grenseregimeavtalen med Russland.

Ved en egen lov vil man også kunne gi rettslige rammer for bruk av *overvåkingsmetoder og teknisk overvåkingsutstyr*. Krav etter personvernlovgivningen gjør det naturlig at ikke minst bruk av overvåkingsutstyr til grenseovervåking hjemles i egen lov. Når det gjelder *lagring og bruk* av personinformasjon innsamlet til bruk for inn- og utreisekontroll og grenseovervåking, vil dette dels være regulert gjennom utlendingsloven og passloven, og dels gjennom en kommende «lov om behandling av personopplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven)».¹³ Hjemmelsgrunnlaget og de rettslige rammer for lagring og bruk av personopplysninger vil således være basert på annen lovgivning. Det vil imidlertid være behov for å foreta reguleringer, bl.a. knyttet til bruk, lagring og sletting av opptak (bilde eller lignende) gjort med teknisk overvåkingsutstyr før det slettes, eller eventuelt registreres i medhold av annen lovgivning.

4.3 Utfordringer ved Schengen

Schengen representerte en nedleggelse av inn- og utreisekontrollen mellom medlemsstatene (de indre grenser) samtidig som det ble lagt opp til en kontroll mot tredjeland (dvs. land som ikke var medlem av Schengen), basert på felles regler og felles krav til praktiseringen (minimumsstandarder). For å kompensere for bortfallet av inn- og utreisekontrollen på de indre grenser ble det etablert et sett av såkalt kompenserende tiltak. Disse har også til hensikt å understøtte kriminalitetsbekjempelsen.

Utad har Schengenlandene således etablert en ytre grensekontroll forankret i et felles regelverk for ytre grensekontroll, med felles standarder for utøvelse av inn- og utreisekontroll, og en samordnet utvikling av visum- og asylpolitikken. Viktige instrumenter i Schengen er dessuten etableringen av felles institusjoner for kriminalitetsbekjempelse (Europol) og informasjonsutveksling (SIS). For å

¹³ En Ot. prp. ble fremmet som nr. 108 (2008-2009) den 21. august 2009.

utvikle samarbeidet for grensekontrollen, ble det fra 2005 etablert et felles europeisk grensebyrå, Frontex.

Schengen ytre grensekontroll skal understøtte visum- og asylpolitikken, samt sikre en grunnleggende kontroll med inn- og utreise av tredjelandsborgere fra Schengenområdet. Det er dessuten et prioritert mål å bekjempe terrorisme og annen alvorlig grensekryssende kriminalitet.

Schengen ytre grensekontroll skal også legge til rette for å unngå at inn- og utreisekontrollen blir en vesentlig hindring for handel og for sosialt og kulturelt samkvem. Det forutsettes at man søker å unngå for store forsinkelser, samt at personer som omfattes av felleskapsretten om fri bevegelighet der forholdene tillater det, bør gis særskilte tilbud om forenklet passering.

En stadig økning av persontrafikken over grensene representerer en av de største utfordringene. Siden Norge ble medlem av Schengen, er Schengenområdet utvidet med ti nye medlemsland. Befolkningen i disse landene hadde for kort tid tilbake strenge reiserestriksjoner. Nå kan de fritt bevege seg i Schengenområdet uten inn- og utreisekontroll. Dette betyr at alle – også kriminelle – kan bevege seg fritt gjennom store deler av Europa.

Schengenregelverket er fremdeles i utvikling. Det arbeides nå bl.a. med et nytt «entry/exit»-system, jf. avsnitt 3.3.5.9.1, som skal sikre både en identifisering og registrering av tredjelandsborgere, og en automatisert kontroll og verifisering av EU/Schengenborgeres identitet. Dette vil bidra til å tilrettelegge for at inn- og utreisekontrollen ikke blir en unødig hindring for handel og sosialt og kulturelt samkvem.

Det bør imidlertid påkalle oppmerksomhet at en andel av de som søker asyl etter å ha ankommet Norge og andre Schengenland ikke er i stand til å dokumentere sin identitet. Dessuten er det bekymringsfullt at ytre grensepassering tilsynelatende ikke systematisk er registrert av aktuell grensemyndighet. Dette har ført til en situasjon der et stort antall tredjelandsborgere oppholder seg ulovlig i Schengenområdet, og uten myndighetenes kunnskap. Det må forventes at en systematisk innføring av et entry/exit-system for fremtiden vil kunne bidra til å redusere problemet.

Den generelle økning av persontrafikken representerer særskilte utfordringer i bekjempelsen av grensekryssende kriminalitet. Også kriminelle miljøer må forventes å benytte muligheten til grensekryssing – lovlig eller ulovlig – i kriminelt øyemed. Narkotikatrafikken og menneskehandel er bare eksempler på de store utfordringer det

internasjonale samfunnet står overfor. For Schengensamarbeidet er det derfor av avgjørende betydning at man bygger inn kontrollmidler som skal kunne forebygge og eventuelt avdekke forsøk på grensekryssende kriminalitet.

Oppfølgingen av vårt Schengenmedlemskap stiller krav til vår nasjonale organisering og struktur av grenseforvaltningen, samt at vår yttergrensekontroll holder tilstrekkelig høyt nivå for å tilfredsstillere de felles krav.

I Norge er Justisdepartementet gitt det overordnede ansvar for forvaltningen av Schengens yttergrense, og det operative ansvar tilligger politiet. Schengenevalueringen påpeker at Norges yttergrensekontroll har forbedringsmuligheter.

De nordiske statene har lang erfaring med felles passkontrollområde og passfrihet for områdets borgere, samt med fri flyt av arbeidskraft. Beneluxlandene har hatt beslektede ordninger. Slik sett er det intet nytt ved Schengenavtalen og ved det felles arbeidsmarked som er etablert gjennom EU og EØS. Schengenavtalen stiller likevel statene overfor helt andre utfordringer fordi den omfatter en mindre homogen region, med et stort antall stater med tilsvarende stort folketall og landareal, og med til dels meget ulike økonomiske situasjoner, historikk, rettslig oppbygning m.m. Hele Schengenområdet står overfor et eskalerende innvandringstrykk, samtidig som Schengenborgerne egen mobilitet og reisevirksomhet, både internt og ut av Schengenområdet, er sterkt økende. Bortfalt av inn- og utreisekontrollen mellom medlemsstatene ble derfor kompensert med et tett samarbeid mellom politi- og grensekontrollmyndighetene. Sett med politioyene, dvs. ut fra hensynet til å kunne forebygge og gripe inn overfor kriminalitet, er dette samarbeidet plussiden ved Schengenavtalen. Utfordringen er at man står overfor et stort indre område som er uten systematisk kontroll med personferdselen og en ytre grense der kontrollen ennå ikke kan sies å være optimal.

I og med at hver stat fortsatt har ansvaret for sine yttergrenseavsnitt, er statene avhengig av et felles regelverk og at alle etterlever dette regelverket. Dette er Schengens forpliktende side: Det må utføres en yttergrensekontroll som tilfredsstillere alle Schengenlandenes behov slik disse har kommet til uttrykk gjennom kravene i Schengenavtalen og Schengen acquis. I dette ligger at det enkelte land utfører grensekontroll ikke utelukkende for å dekke egne behov, men også for å dekke fellesskapets, herunder de øvrige lands, behov.

Den nordiske passkontrolloverenskomsten har vært vellykket på mange vis, men den var ikke uten svakheter i den kontrollmessige gjennomføringen.

Slik avtalen opprinnelig lød, skulle det utferdiges inn- og utreisekort for visumpfiktige utlendinger, og kortene skulle sammenholdes slik at man kunne følge med i at utlendingen forlot Norden innen visumtidens utløp. Opplegget viste seg for komplisert i gjennomføringen, og med manuelle rutiner brøt det mer eller mindre sammen under den stadig økende trafikken. Derfor ble det gjort forenklinger ved en endringsavtale i 1979, bl.a. slik at utreisekortene ble sløyfet.

Schengensamarbeidet bygger på den samme grunntanke som den nordiske overenskomsten. Den kan bare fungere dersom systemene, herunder dataverktøyet, klarer å håndtere dagens trafikkmengder. En hovedidé med det kommende entry/exit-systemet er nettopp å dekke denne åpenbare mangelen. Foruten lojal oppfølging fra medlemsstatenes side, er den dessuten avhengig av tett politisamarbeid og overnasjonale organer for samordning og effektivisering.

Det er på det rene at en større gruppe av illegale innvandrere i dag befinner seg i Schengenområdet og kan bevege seg fritt mellom Schengenstatene. Mange av disse antas å leve under uakseptable forhold og utgjør samtidig et potensial for å bli rekruttert til kriminell virksomhet. En vekst i kriminaliteten synes også å ha vært følgene av den siste utvidelsen av EU til å omfatte stater i Øst-Europa.

At en stor gruppe illegale innvandrere beveger seg fritt mellom Schengenstatene og utenfor myndighetenes kontroll, representerer en av de viktigste utfordringene for Schengensamarbeidet. Pågående aktiviteter som etablering av et felles visumsystem (VIS), et system for felles registrering av inn- og utreise (entry/exit), samt et system for felles overvåkning av samtlige ytre grenser, anses som viktige bidrag i å møte denne utfordringen.

*Særmerknad fra utvalgsmedlem Ottersland:
Samarbeidet mellom nasjonale kontrollmyndigheter må styrkes for å ivareta den indre sikkerhet:*

Norge er ikke en del av EUs tollunion. En viktig konsekvens av dette, er at toll- og avgiftsetaten kan føre kontroll med all vareførsel over Schengens indre grenser. Norske tollmyndigheter er derfor, i motsetning til tollmyndighetene i EU, tilstede på de indre grenser så vel som de ytre. Trafikkmengden, og dermed trusselbildet, er størst over de indre grenser. Norges import fra EU utgjorde i 2007 68,8 % av total importverdi.

Schengensamarbeidet har hittil vært ansett for å være på siden av tollmyndighetenes ansvarsområde fordi det i store trekk dreide seg om illegal

migrasjon og personkontroll, samt at kontrollen med den *legale vareførselen* ikke ble rammet. Norge kunne som ikke-EU-land opprettholde tollkontrollen på de indre grenser (og på de ytre).

Schengensamarbeidet har imidlertid to målsetninger:

- (1) *Migrasjonskontroll og*
- (2) *Indre sikkerhet.*

Fokuset på den indre sikkerhet i Schengenområdet blir stadig viktigere. Det utvikles en rekke kompensatoriske tiltak som skal bedre sikkerheten i reisefrihetsområdet, det vises til opplistingen i innstillingens 3.3.5 følgende.

Schengens grensekontroll- og overvåkingstiltak synes i stadig større grad å rette seg mot kontroll av varer og transportmidler.

Smugling er grenseoverskridende kriminalitet knyttet til varetrafikk. Bekjempelse av narkotika og våpensmugling er en felles Schengenoppgave hvor det er nødvendig med et samarbeid mellom alle ansvarlige grensemyndigheter. Det angis ovenfor at oppfølgingen av vårt Schengenmedlemskap stiller krav til vår nasjonale organisering og struktur av grenseforvaltningen, samt at vår yttergrensekontroll holder tilstrekkelig høyt nivå for å tilfredsstille de felles krav. En helhetlig strategi mangler imidlertid.

Tollmyndighetenes tilstedeværelse på grensen forebygger og forhindrer grenseoverskridende kriminalitet. Av de tallene som presenteres som politiets beslagstall fra første halvår 2008, står tollmyndighetene for 86% av amfetaminbeslagene, 61% av kokainbeslagene og hele 78,5% av heroinbeslaget. Dette viser at etatens kontroll og tilstedeværelse på grensen er en viktig faktor for den indre sikkerhet. En terroraksjon mot den internasjonale transportkjeden vil kunne medføre stengning av havner og flyplasser og stans i vareførselen som kan ha store konsekvenser for nasjonal og internasjonal økonomi og handel. Den legale vareførsel misbrukes til smugling av ulovlige varer.

EUs beslutningsprosess og utviklingen av justissamarbeidet utenfor Schengen svekker den indre sikkerhet i Schengenområdet:

Beslutningsprosessen under 3. søyle innebærer mellomstatlig enighet og enstemmighet. Det gjør beslutningsprosessene for utvikling på justissamarbeidsområdet tyngre enn for den del av Schengensamarbeidet som utgjør innreisekontroll på yttergrensen og ligger under 1. søyle. Beslutningsprosessen kan dermed bli et hinder for utviklingen av justissamarbeidet innen Schengen.

En annen hindring er at ikke all utvikling innenfor justissamarbeidsområdet defineres som Schengenrelevant av EU. Det betyr blant annet at Norge ikke får ta del i enkelte av de kompensatoriske tiltak som EU utvikler for å forhindre grenseoverskridende kriminalitet. Grensekryssende kriminalitet og ulovlig innreise bekjempes ikke alene av en streng yttergrensekontroll. Det forutsetter også et godt samarbeid mellom de rettshåndhevende myndighetene innad i reisefrihetsområdet Schengen.

Stipendiat Bjarne Kvam hevder i sin bok «Norge og Schengen» at Norges avtale med Schengen har hatt liten betydning for Norges deltakelse i EUs videreutvikling av politi- og strafferettssamarbeidet fordi det meste av utviklingen skjer utenfor Schengenregelverket.

4.4 Om begrepene og de grunnleggende elementer i en sivil grenselov

4.4.1 Grenseovergangssteder

I avsnitt 3.4.4.12 har utvalget redegjort for ordningen med grenseovergangssteder.

Det var for å kunne kontrollere persontrafikken inn og ut av riket at grenseovergangssteder i sin tid ble etablert. Med den nordiske passkontrolloverenskomsten ble denne kontrollen avviklet på de indre nordiske grenser, men kravet om at all trafikk skulle gå over fastsatte grenseovergangssteder ble beholdt. Ved Schengenkonvensjonen gikk man et skritt videre og innførte en full bevegelsesfrihet over de indre grenser.

I Schengens grenseforordning art. 2 nr. 8 er grenseovergangssted definert som ethvert grensepasseringssted som er godkjent av vedkommende (nasjonale) myndighet for passering av de ytre Schengengrenser. I samsvar med dette bestemmes det i art. 20 at de indre Schengengrenser kan passeres hvor som helst. Den mest synlige konsekvens av dette er for Norges del at våre grenseovergangssteder på landegrensene mot Sverige og Finland er avviklet. Hvis inn- og utreisekontroll på de indre grenser blir gjeninnført midlertidig i medhold av grenseforordningens art. 23, må imidlertid grenseovergangsstedene på landegrensene reetableres. For et slikt tilfelle bestemmer forordningens art. 22 annet ledd at kontrollfasiliteter skal være forberedt.

Grenseovergangssteder behøver ikke ligge på grensene. For sjø- og lufttrafikken vil første anløpssted være det naturlige grenseovergangssted. Derfor er det et utvalg sjø- og lufthavner som er over-

gangssteder for trafikken. For togtrafikken kan første norske stasjon som et tog stanser ved være et grenseovergangssted.

Ordningen med grenseovergangssteder ble revidert etter vår tilslutning til Schengen. Gjeldende liste ble fastsatt av Justisdepartementet den 16. februar 2005 med hjemmel i utlendingsloven § 23 annet ledd, jf. utlendingsforskriften § 85 første ledd.

Totalt omfatter listen vel 80 grenseovergangssteder, hvorav de fleste har et antall anløpssteder, til dels med ganske store geografiske avstander. Storskog på grensen mot Russland er det eneste grenseovergangsstedet på riksgrensen. Antallet anløpssteder ligger litt under 300. 26 av anløpsstedene er lufthavner. Resten er havner/havneområder/kaianlegg og fiskemottak.

På Storskog skal all persontrafikk kontrolleres.¹⁴ I sjø- og lufthavnene blir det annerledes. De er ikke grenseovergangssteder for innenlandstrafikken, og de er det heller ikke for den internasjonale trafikken som bare går mellom Norge og de øvrige Schengenlandene. Dette krever at man i disse luft- og sjøhavnene må ha en separering av trafikken.

Grenseovergangsstedene faller altså i prinsippet i tre grupper:

- de som alltid er aktive, dvs. hvor all persontrafikk skal kontrolleres
- de som har blandet status, dvs. som er aktive for trafikk over ytre Schengengrense, men ellers er passive eller overhodet ikke kan være inn- og utreisekontrollsted for deler av trafikken, dvs. indre Schengen grensetrafikk og innenrikstrafikk
- de som er passive, men kan aktiveres dersom kontroll av trafikk over indre Schengengrenser blir gjeninnført.

Den rent passive gruppen står ikke på listen over norske grenseovergangssteder. Alle grenseovergangssteder på landegrensene mot Sverige og Finland ble slettet fra listen i forbindelse med vår tiltrødelse til Schengen. Det må imidlertid påses at loven gir hjemmel for å opprette grenseovergangssteder på indre Schengengrenser dersom kontroll på disse blir gjeninnført i medhold av grenseforordningens art. 23. Kravet om at det for slike tilfeller skal være forberedt kontrollfasiliteter, reiser også spørsmålet om det bør vedtas en liste over slike inaktive grenseovergangssteder som kan aktiveres ved behov. En liste vil gjøre det mulig å ha forberedte fysiske tiltak som kontrollfiler, par-

¹⁴ Noen unntak følger av grenseforordningens art. 4 nr. 2.

keringsområder og bommer. Det er imidlertid et ansvar for vedkommende fagmyndighet, ikke for dette utvalg, å vurdere hva man finner det nødvendig å forberede.

Når det gjelder kategorien med blandet status, dvs. de sjø- og lufthavner som er grenseovergangssteder, må lovreglene gi adgang til å fastsette separeringssystemer for trafikken og forøvrig stille krav til hvordan de innrettes. Behovet for andre hjemler, bl.a. slike som gjelder områdeovervåking, kontroll og sikkerhetstiltak må også vurderes, selv om slike tiltak vil kunne komme til å omfatte også de deler av trafikken som egentlig kan passere fritt.

4.4.2 Grenser

Med *grenser* i mandatets forstand forstår utvalget territorialgrensene, herunder sjø- og landegrensene. For fastlands-Norge er det riksgrensen (landegrensen) og grensen for sjøterritoriet.

Norsk territorium er også Jan Mayen, Svalbard og bilandene Bouvet-øya, Peter I's øy og Dronning Maud Land. Disse områdene har utvalget behandlet i avsn. 3.2.3. Installasjoner på norsk kontinental-sokkel er behandlet i avsn. 3.2.7. Utgangspunktet vil være at loven bør hjemle kontroll med alle Norges territorielle grenser. Det er hvis det skal gjøres unntak at det må en begrunnelse til. Det bemerkes i denne sammenheng at tilknytningsavtalen art. 14 unntar Svalbard fra Norges deltakelse i Schengen.

4.4.3 Grensek kontroll og inn- og utreisekontroll

I grenseforordningen art. 2 nr. 9 nyttes uttrykket *grensek kontroll* om den aktivitet som utføres på en grense, i samsvar med og for formålene i forordningen, utelukkende som følge av en intensjon om å passere eller faktisk passering av grensen, uten andre hensyn, og som består av inn- og utreisekontroll og av grenseovervåking. Etter forordningen er altså «grensek kontroll» den samlede betegnelse for den kontrollen som utføres av de reisende når de vil passere grensen og den overvåking av grensene som forøvrig finner sted for å hindre eller gripe inn overfor omgørelser av kontrollen.

Grensek kontrollen er en personkontroll. Etter art. 7 nr. 1 annet ledd kan inn- og utreisekontrollen likevel – i den utstrekning det følger av nasjonal lovgivning – også omfatte transportmidler og gjenstander som personer som passerer grensen medbringer.

Grensek kontrollen på de ytre Schengengrenser er nærmere regulert i grenseforordningens avd. II.

Avd. II, kap. II inneholder detaljerte regler om kravene til grensek kontrollen. Det skilles bl.a. mellom grundig inn- og utreisekontroll og minimumsk kontroll.

Inn- og utreisekontrollen er en del av utlendingskontrollen, men den er ikke bare det. Kontrollen gjelder alle som passerer de ytre grensene, hva enten de er norske borgere, Schengenborgere eller tredjelandsborgere. Den ivaretar også flere formål enn den rene utlendingskontroll, bl.a. alle de formål som omfattes av Schengenregelverket, jf. pkt. 6 i fortalen til grenseforordningen. Viktig i denne sammenheng er den store betydning inn- og utreisekontrollen har i bekjempelse av grensekryssende kriminalitet.

Det må altså skilles mellom inn- og utreisekontroll og alminnelig utlendingskontroll. I samsvar med det har grenseforordningen ikke regler om alminnelig utlendingskontroll på annen måte enn at den gir regler som hindrer at alminnelig utlendings- og politikontroll nyttes som substitutt for inn- og utreisekontroll på eller ved de indre Schengengrenser, jf. forordningens art. 21.

Norsk utlendingslovgivning, den gjeldende så vel som den nye utlendingsloven, regulerer både inn- og utreisekontrollen og utlendingskontrollen, og reglene er på en del punkter felles. Dette gjelder bl.a. (helt eller delvis) reglene om identifisering og behandling av personopplysninger og om bruk av tvangsmidler. Når utvalget i samsvar med flertallets standpunkt skal utarbeide en samlede grenselov, må altså reglene om inn- og utreisekontroll og utlendingskontroll splittes, slik at grenseloven i likhet med grenseforordningen bare blir et regelverk om kontroll og overvåking av grensene og grensepasseringene. Det kan best gjennomføres ved at reglene om inn- og utreisekontroll i ny utlendingslov flyttes til grenseloven.

Det er bare reglene om kontrollen, kontrollstedene og kontrollmidlene som bør flyttes. De materielle reglene om vilkårene for innreise og opphold må forbli i utlendingslovgivningen. Det samme gjelder reglene om hvilke vedtak som kan treffes når vilkårene for innreise ikke er til stede.

Noen regler vil det være behov for både i forhold til inn- og utreisekontroll og alminnelig utlendingskontroll. Det betyr likevel ikke at de må stå i begge lover. Det kan være nok at de står i utlendingsloven, men får anvendelse også ved inn- og utreisekontroll. Det betyr på den annen side heller ikke at regler som ivaretar behov som er felles for de to lovene, nødvendigvis bør ha samme innhold.

4.4.3.1 Om kontrollmidler

Spørsmålet om regler som ivaretar samme typer behov, bør være like i de to lovene oppstår særlig når det gjelder identifisering og når det gjelder inn-grepshjemler (tvangsmidler).

Identifiseringen av de reisende og de som søker opphold i riket har vært ett av de svakeste punktene i utlendingskontrollen og gjennomføringen av innvandringspolitikken helt siden innvandringen fra den tredje verden tok til på slutten av 1960-tallet. Svakheten knytter seg ikke bare til innvandringspolitikken. Identifisering, dvs. både kontroll med at identiteten er riktig og sikring av den oppgitte identiteten slik at det ikke senere kan gjennomføres identitetsbytte, er grunnleggende i både sivil- og offentligrettslig sammenheng. Det dreier seg bl.a. om ekteskapsvilkår, om foreldreansvar, om skoleplikt, om førerrett, om skatteforhold, trygdeforhold, om kredittopptak og om retten til opphold og beskyttelse. Falsk identitet tjener gjerne et eller annet forhold som ikke er lovlig og kan være koblet til menneskehandel eller andre former for organisert kriminalitet. Personer med falsk identitet kan dessuten være sårbare for utnyttelse og press, og de kan bli fanger i eget nett fordi det kan være vanskeligere å kvitte seg med en falsk identitet enn å skaffe seg en.

Identitetsproblemet knytter seg ikke til utlendinger som sådanne, men til personer som ikke er født i Norge og som norske myndigheter står uten kunnskap om inntil de ankommer norsk grense eller søker innreise eller opphold her. Ved kontroll og sikring av persondata er det altså ikke tale om å diskriminere utenlandsk fødte i personvernssammenheng, men om så langt som mulig å etablere en personkunnskap som er kvalitetsmessig på høyde med den man har om de som er født her. Behovet er større jo dårligere utviklet og sikret registrene i fødelandet er. Det er ved første gangs passering inn over norsk grense at identiteten kan kontrolleres og sikres med størst effekt. Da vet man når, hvorfra og på hvilken måte personen ankommer. Selv om personen får reise inn, vil kunnskapen kunne få stor betydning ved senere identitetskontroll. Derfor kan det spørres om det praktisk og rettslig kan gjøres mer for å kontrollere og sikre de reisendes identitet. Noe er gjort over årene og en utvikling er på gang, både innen Schengen og ved utviklingen av nye passtandarder, biometriteknikk og datatekniske kapasiteter. Denne utvikling har allerede krevd norske lovtilpasninger, og det kan over tid bli nødvendig med flere.

Det er allerede adgang til å kontrollere personers (asylsøkeres) biometriske data i form av fingeravtrykk ved bruk av Eurodac (se avsn. 3.3.5.5.1). Ved innføring av VIS (se avsn. 3.3.5.4) vil identiteten til visumpliktige personer bli kontrollert mot bilde og fingeravtrykk som ble registrert ved visumsøknaden. Det er videre besluttet at EU/Schengen-borgere skal ha lagret biometri i form av ansiktsfoto og fingeravtrykk i sine pass (se avsn. 3.3.5.10). Ved iverksetting av SIS II (se avsn. 3.3.5.6.1) blir det adgang til å registrere foto og fingeravtrykk i SIS. Anvendelse av biometri lagret i datasystemer vil kunne effektivisere grensetjenesten vesentlig. Ved bruk av data om grensepassering vil det være lettere å håndheve utlendingslovgivningen. Ved siden av en sikker verifisering av identiteten, vil en ha oversikt over personer som overskrider frister for opphold. Videre vil bruk av biometri lagret elektronisk i passet, gjøre det vanskeligere å benytte pass som tilhører andre personer (over 25 000 norske pass er meldt tapt i 2008). Informasjon om når og hvor en person har foretatt grensepassering kan også være viktig informasjon i etterforskning av straffesaker hvor aktørene krysser grensen som et ledd i den kriminelle aktivitet.

Utvalget har av disse grunner vurdert om det bør gis mer omfattende regler om identitetskontroll, dokument sikring og registrering av personopplysninger enn de man finner i utlendingslovgivningen. Siden det bare foretas inn- og utreisekontroll på Schengen yttergrense, vil en nasjonal beslutning om lagring av data ved inn- og utreisekontroll ha begrenset verdi. En vil ikke en få registrert personer som kommer til Norge fra, eller via, andre Schengenland.

Ved vedtagelse av ny utlendingslov ble det ikke gitt egen hjemmel for lagring av opplysninger om grensepassering.

Ved innføring av entry/exit-systemet i Schengen (se pkt. 3.3.5.9.1) vil det måtte foretas registrering av biometri av tredjelandsborgere som en del av inn- og utreisekontrollen. En vil da få oversikt over hvilke tredjelandsborgere som oppholder seg på Schengenterritoriet under forutsetning av at de har vært gjenstand for inn- og utreisekontroll. Utvalget mener på denne bakgrunn det allerede nå bør forberedes en hjemmel for lagring av biometri ved inn- og utreisekontroll som et minimum omfatter det som vil følge av entry/exit-systemet. Det er mest hensiktsmessig at hjemmelen utformes som en fullmaktsbestemmelse som kan utfylles ved forskrift når den nye forordningen skal implementeres innen Schengen.

Utlendingsloven av 2008 har regler i bl.a. §§ 104 og 106 om beslag, pågripelse og fengsling. Alle inn-

grepshjemplene krever imidlertid en konkret grunn, f.eks. mistanke om falsk identitet eller fare for unndragelse. Reglene dekker også slike situasjoner ved inn- og utreisekontroll, men ingen av dem er knyttet opp mot det spesielle behov for sikring av person og reisedokumenter m.m. når det er tale om å gjennomføre bortvisning av personer som stanses i inn- og utreisekontrollen.

Et formål med inn- og utreisekontroll er å hindre at personer som ikke har lovlig adgang til riket får reise inn. Retur kan sjelden gjennomføres straks dersom den reisende ankommer med offentlig transportmiddel. Det kan også være andre hindringer for øyeblikkelig gjennomføring, også selv om den reisende avstår fra innreise og ønsker å returnere så raskt som mulig. Det foreligger derfor ofte et situasjonsbestemt behov for i en kortere tid å ha kontroll på personen og dokumentene inntil gjennomføring kan skje. Det kan spørres om dette behovet bør dekkes av en egen hjemmel i loven og ikke bare finne sin løsning ved en praktisk tillempling av de straffeprosessuelle virkemidler. I så fall bør det kunne gjennomføres under en egen hjemmel for tilbakeholdelse, og ikke som straffeprosessuelt beslag, pågrep eller fengsling. Det må i denne forbindelse tas i betraktning at grunnene til at innreisevilkår ikke er oppfylt ikke alltid er kriminelt belastende. Det kan være så enkelt som at utlendingen mangler visum eller ikke har penger nok. Man bør være varsom med å anvende straffeprosessuell terminologi utenfor dens sentrale virkefelt. Formen tilbakeholdelse ville dessuten både kunne dekke den initiale stansningen som skjer på kontrollpunktet når det oppstår tvil om innreisevilkårene er oppfylt, herunder de innledende undersøkelser og annenlinjekontrollen, og den etterfølgende fasen med forbedelse av vedtak og gjennomføringen. Den initiale fasen har til nå vært et regelomt rom. Under den etterfølgende fasen kan man om nødvendig gå til pågrepelse dersom vilkårene for det er til stede, men fra når pågrepelse er nødvendig, er ikke klart.

Tre medlemmer i utvalget – *utvalgsmedlemmene, Furnes, Aukrust og Ottersland* – mener det ikke bør inntas en slik regel i loven. De viser til at det er vedtatt ny utlendingslov som har godt utbygde regler om tvangsmidler. En endring av disse regler bør eventuelt skje gjennom en totalvurdering av utlendingslovens tvangsmiddelsystem, og ikke som en spesialbestemmelse i en ny grenselov. En regel som foreslått synes dessuten egnet til å undergrave det kontrollsystem som følger av anvendelsen av straffeprosessuelle tvangsmidler. I den grad regelen også begrunnes med behovet for å holde personer tilbake for gjennom-

føring av forvaltningskontroll, antas dette behovet dekket gjennom eksisterende regelverk sammenholdt med de regler om personkontroll som foreslås i en ny grenselov.

Tre medlemmer – *utvalgsmedlemmene Hansen, Clementsen og Aaserød* – mener det er behov for å lovregulere muligheten til inngrep overfor personer som det er mistanke om har passert grensen ulovlig eller som ankommer grensekontrollstedet og enten ikke fyller vilkårene for å komme inn i riket, eller det er uklart om fyller vilkårene for å slippe inn i riket. Det bør derfor inntas en bestemmelse i grenseloven om forvaltningsmessige tvangstiltak. En slik lovregulering må gjelde utlendinger, men vil også måtte få anvendelse for personer som foregir å være norske statsborgere. Blir norsk statsborgerskap brakt på det rene, vil bestemmelsen altså ikke gjelde. Det følgende gjelder ikke asylsøkere som behandles i hht. utlendingslovgivningen.

Ved inn- og utreisekontrollen på grenseovergangsstedet må det at en person ankommer grenseovergangsstedet med ønske om å komme inn i riket, anses som en søknad om å slippe inn i riket. Slippes vedkommende inn i riket, er søknaden å anse som innvilget. Hvis en person som kommer til grenseovergangsstedet enten ikke fyller vilkårene for å komme inn i riket, eller det framstår som uklart om vedkommende fyller vilkårene, må utgangspunktet være at vedkommende ikke tillates å komme inn i riket.

Hvis det er uklart om vilkårene for å slippe inn i riket er til stede, plikter grensemyndighetene å foreta undersøkelser for å få saken tilstrekkelig opplyst (se forvaltningsloven § 17) før saken avgjøres, og vedkommende søker plikter selv å bidra til at saken blir opplyst. Slike undersøkelser kan ta tid. Det er behov for å kunne holde vedkommende tilbake selv om det ikke er sannsynlighetsovervekt («skjellig grunn») for at det er brukt falsk identitet (ny utlendingslov § 106 første ledd, litra a regulerer de situasjoner hvor det er skjellig grunn til mistanke om bruk av falsk identitet).

Dersom personen som kommer til grenseovergangsstedet ikke fyller vilkårene for å komme inn i riket (f. eks. mangler visum eller mangler tilstrekkelig midler til oppholdet), kan det være at vedkommende etter å ha blitt forklart situasjonen, gir opp sitt ønske om å komme inn i riket og aksepterer å returnere. Alternativt vil det bli fattet bortvisningsvedtak i hht. ny utlendingslov § 17. Hvis denne situasjonen oppstår f. eks. på Storskog grenseovergangssted (grenseovergangsstedet på den norsk-russiske grensen) og vedtak fattes mens grensen er åpen, kan vedtaket effektueres omgå-

ende ved at vedkommende ledsages tilbake til riksgrensen. Situasjonen er annerledes dersom vedkommende person ankommer grenseovergangsstedet med kollektivt transportmiddel (fly/båt), og det ikke går noen transport tilbake til avreisestedet umiddelbart eller grenseovergangsstedet stenger før politiet rekker å fatte bortvisningsvedtak. Vedkommende person skal da ikke slippes inn i riket samtidig som det er praktisk umulig å effektivere bortvisningsvedtaket umiddelbart. Utlendingsloven hjemler kun bruk av tvangsmidler dersom det «er mest sannsynlig at utlendingen vil unndra seg iverksettelse av vedtaket» (ny utlendingslov § 106, første ledd, litra b). Utlendingsloven forutsetter at det foretas en konkret vurdering av situasjonen. Det er ikke grunnlag for å si at enhver som bortvises eller som trekker tilbake sitt ønske om å komme inn i riket, vil unndra seg iverksettelsen. Som det samlede utvalg påpeker, mangler det en lovmessig regulering av hvordan myndighetene skal forholde seg i disse situasjonene.

Ved vurderingen av om det skal gis en egen hjemmel for tilbakeholdelse av personer som enten ikke fyller vilkårene for å komme inn i riket, eller hvor det er uklart om de tilfredsstillt kravene til å komme inn i riket, må det legges vekt på at Norge ikke utfører yttergrensekontroll bare på egne vegne. Som en del av Schengensamarbeidet er Norge forpliktet til å håndheve det felles regelverket, se pkt. 6 i fortalen til Schengens grenseforordning. Kontrollen utføres derfor på vegne av alle Schengenlandene. Etter Schengens grenseforordning artikkel 5 er det bl.a. et vilkår for å komme inn i en Schengenstat at personen ikke er innmeldt i SIS med henblikk på nekting av innreise (artikkel 5 nr. 1, litra d). Dersom en Schengenstat gir en person som er nektet innreise i Schengen, tillatelse til innreise på dens territorium, skal vedkommende land informere de øvrige Schengenstatene om dette (artikkel 5 nr. 4, litra c). Oppfyllelse av denne forpliktelsen skjer best ved at det gis lovhjemmel for politiet til å ha kontroll på personer til de kan sendes ut av landet.

I enkelte tilfeller kan det ta flere døgn før det er mulig å få effektivt et bortvisningsvedtak. En bortvist person bør ikke oppholde seg mer enn noen timer i lokalene hvor det foretas inn- og utreisekontroll. Omfatter bortvisningsvedtaket små barn, må det være svært begrenset tid personer kan holdes i et slikt lokale. Disse medlemmene mener en tilbakeholdelse – utover en kort periode – er et så inngripende tiltak at det krever lovhjemmel i hht. legalitetsprinsippet (om legalitetsprinsippet, se Andenæs og Fliflet: Statsforfatningen i Norge (10. utgave) s. 226 følgende, Helset og Stor-

drange: Norsk statsforfatningsrett (1997) s. 122 følgende, Graver: Alminnelig forvaltningsrett (3. utgave) s. 68 følgende og Eckhoff og Smith: Forvaltningsrett (8. utgave) s. 323 følgende).

Adgangen politiet har til å inngå avtale med den bortviste om opphold i f.eks. politiarrest eller utlendingsinternat, må være svært begrenset mht. den tid som den bortviste kan tilbringe på slike steder. Avtale om frihetsberøvelse kan ikke erstatte kravet om lovhjemmel.

Tilbakeholdelse kan være et svært inngripende tiltak. Skal et slikt tiltak anvendes over flere dager, vil tiltaket måtte underlegges domstolskontroll. Hvor lang tid en person kan holdes tilbake uten domstolskontroll, må særlig vurderes opp mot de folkerettslige skranker som Norge er bundet av. Det er Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 5 nr. 3 og FN's konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 9.3 som her er aktuelle. Rekkevidden av disse konvensjonsbestemmelsene er drøftet i Ot.prp. nr. 66 (2001-2002) s. 13 følgende i forhold til fristen i straffesaker for å framstille siktede for varetektsfengsling. Det konkluderes der med at «yttergrensen i forhold til EMK som med grunnlag i Brogan-saken neppe overstiger fire dager» (s. 18). Det ble derfor innført en bestemmelse om at siktede skal framstilles for retten «senest den tredje dagen etter pågripelsen» (straffeprosessloven § 183 første ledd). Tilbakeholdelse på grunnlag av at vedkommende ikke tilfredsstillt kravene for å komme inn i riket, forutsetter ikke at det er begått en straffbar handling. Det kan tale for å ha enda kortere frist for framstilling for retten enn ved varetektsfengsling. På den annen side er tidsbruken utelukkende begrunnet i praktiske forhold – ikke mulig kommunikasjonsmessig å få effektivt avgjørelsen på kortere tid. Disse medlemmer foreslår at det settes samme frist for framstilling for domstolsprøving i grenseloven som ved varetektsfengsling etter straffeprosessloven.

Ved vurdering av om tilbakeholdelse skal finne sted utover tre dager, må det foretas en forholdsmessighetsvurdering på samme måte som ved varetektsfengsling, jf. straffeprosessloven § 170a. Grenseloven bør bare hjemle frihetsberøvelse i en begrenset periode. Frihetsberøvelse over lengre tid bør behandles etter utlendingslovens regler (ny utlendingslov § 106). Det foreslås at frihetsberøvelse utover en uke bør behandles etter utlendingsloven.

Dersom det foreligger skjellig grunn til mistanke om bruk av falskt reisedokument eller andre straffbare forhold, vil påtalemyndigheten kunne benytte de tvangsmidler som er omhandlet i straf-

feprosessloven kapittel 14 i den utstrekning det er behov for det i straffesaksbehandlingen.

For å hindre at den bortviste skal vanskeliggjøre gjennomføringen av et bortvisningsvedtak ved å kvitte seg med reisedokumenter mv., bør det gis en hjemmel til å ta fra vedkommende reisedokumenter, annet identitetsbevis, betalingsmidler og billetter til utreise kan finne sted.

Også personer som påtreffes på grensen eller like ved grensen, og som kan ha krysset denne ulovlig, bør det kunne brukes forvaltningsmessige tvangstiltak overfor. Uten en forvaltningsmessig hjemmel, vil en kun ha straffeprosessuelle tvangsmidler til disposisjon. Disse krever høy grad av sannsynlighet («skjellig grunn til mistanke» – dvs. sannsynlighetsovervekt). En effektiv grensekontroll tilsier at det bør kunne gripes inn også i tilfeller der det er lavere grad av sannsynlighet for at en person ikke tilfredsstiller kravet for å ha tilhold i riket. Politiloven § 8 nr. 3 gir politiet adgang til å innbringe en person til politistasjon/lensmannskontor når det knytter seg usikkerhet til personens identitet. Denne bestemmelsen kan ikke anvendes når personen som påtreffes har legitimasjon, men mangler visum eller er innmeldt i SIS med henblikk på nekting av innreise, eller mangler midler for opphold. En person kan ikke holdes i mer enn fire timer etter denne bestemmelsen. Et tilleggsmoment, som tilsier en egen hjemmel for forvaltningsmessig tvangstiltak, er at det benyttes militære mannskaper i grenseovervåkingen. Med en hjemmel for forvaltningsmessige tvangstiltak unngår en at militære må ta i bruk straffeprosessuelle tvangsmidler.

To medlemmer – utvalgets leder Karlsrud og O'Connor tiltrer forslaget til medlemmene *Hansen, Clementsen og Aaserød*, men anser at en regel om tilbakeholdelse ikke bør gjelde i forhold til personer som mistenkes for ulovlig grensepassering. Grunnen er at passering utenfor godkjent grenseovergangssted er straffbart for både nordmenn og utlendinger. Mistanke om at en ulovlig grensepassering har skjedd, bør være skjellig begrunnet for at tvangsmidler skal kunne anvendes. Dersom dette beviskravet er tilfredstilt, og bortvisning forberedes, vil pågrepelse og fengsling normalt måtte anses nødvendig for å hindre unndragelse. Reglene i utlendingsloven om pågrepelse og fengsling vil altså være tilstrekkelige.

Ovenstående kan oppsummeres med at det er flertall for å innføre en bestemmelse i grenseloven om tilbakeholdelse av personer og adgang til å ta hånd om dokumenter på grenseovergangsstedet som forvaltningsmessig tvangsmiddel, men ikke flertall for at bestemmelsen skal omfatte personer

som påtreffes ved grenseovervåking. Lovutkastet er utarbeidet i samsvar med dette.

4.4.3.2 *Avvisning av trafikkmidler*

En særskilt problemstilling er om det bør være anledning til å nekte trafikkmidler, i første rekke fartøyer, adgang til riket. Det kan være flere grunner til at fartøyer og kjøretøyer ikke bør tillates å komme inn i riket, så som: fare for alvorlig forurensning, fare for farlige smittsomme sykdommer, fare for havari, mangelfull teknisk tilstand innebærer trafikkrisiko, farlig eller forbudt last, eller fartøyet bringer med seg personer som ikke fyller vilkårene for å komme inn i riket.

Problemstillingen synes nesten ikke behandlet i lovgivningen – et eksempel på lovregulering er skipssikkerhetsloven § 54 hvor det er hjemlet adgang (for Sjøfartsdirektoratet) til å nekte utenlandske skip adgang til norsk sjøterritorium hvis skipet ikke tilfredsstiller de krav som stilles etter relevante internasjonale bestemmelser, lov eller forskrift.

Den mest aktuelle problemstillingen i forhold til en grenselovreform er om det skal gis adgang til å nekte fartøyer adgang til riket dersom de bringer med seg personer som ikke tilfredsstiller kravene til innreise. Hvis det skulle oppstå en situasjon med tilnærmet ukontrollert tilstrømming av personer som åpenbart ikke har beskyttelsesbehov, vil det være stort behov for å kunne hindre at fartøyer som er i ferd med å frakte disse personene til Norge får komme inn på territoriet.

Denne problemstillingen synes ikke å ha blitt vurdert i forbindelse utarbeidelse av ny utlendingslov. Utlendingsloven gjelder bare i «riket» (se ny utlendingslov § 6 første ledd). Det er således ikke adgang til å nekte fartøy med uønskede personer om bord å oppholde seg f. eks. i tilstøtende sone (om tilstøtende sone, se avsn. 3.2.5 og kap. 8, de spesielle motiver til § 3). På den annen side krever ikke utlendingslovgivningen at en person må ha kommet inn i riket for at det skal kunne fattes vedtak som griper direkte inn i vedkommende rettstilling. Det kan f. eks. fattes vedtak om å avslå søknad om asyl selv om søkeren oppholder seg utenfor landets grenser.

En forutsetning for at problemstillingen skal være aktuell, er at grensemyndighetene har kunnskap om hvilke personer ser er om bord på fartøyet før det ankommer riket. Når det gjelder skip, vil det være Sjøforsvaret som vil måtte benyttes for å iverksette et vedtak om at skip nektes adgang til sjøterritoriet. Når det gjelder fly, vil det være luftfartsmyndigheten (Luftfartstilsynet) som vil måtte

effektuere et forbud mot at et fly kommer til Norge ved at det nektes adgang til norsk luftrom og gis landingsforbud på norske lufthavner.

En lovhjemmel om å kunne nekte fartøy adgang til riket vil måtte utformes slik at den ikke vil være i strid med Norges folkerettslige forpliktelser. Forholdet til internasjonal flyktningerett og til menneskerettighetene for øvrig vil her være sentralt. En adgang til å avvise trafikkmidler vil imidlertid også reise internrettslige spørsmål, bl.a. når det gjelder asylretten, non-refoulement og forholdet til bortvisningsinstituttet.

Politiet kan i dag kreve at fartøyfører gir opplysninger om reisende og mannskap og melder planlagt ankomst/avreise. Utvalget mener det bør gis en lovhjemmel slik at politiet også kan få direkte elektronisk tilgang tiltransportørens passasjeropplysninger. Videre mener utvalget at det bør innføres en lovhjemmel for å kunne kontrollere skip i tilstøtende sone med henblikk på mulig ulovlig immigrasjon. Utvalget har funnet å ville begrense sine forslag til disse kontrolltiltakene og for øvrig bare reise problemstillingen om avvisning av fartøyer og andre trafikkmidler. Hovedgrunnen til at utvalget begrenser seg slik, er at regler om avvisning vil være av materiell art og gjelde mer enn overvåking og kontroll. Dermed vil de ligge utenfor den rammen utvalget har lagt for en grenselov.

4.4.4 Grenseovervåking

Grenseovervåking er i grenseforordningens art. 2 nr. 11 definert som overvåkingen av grensene på strekningene mellom de godkjente grenseovergangsstedene og overvåking av grenseovergangsstedene utenom normale åpningstider med henblikk på å hindre at personer unndrar seg inn- og utreisekontroll.

Grenseovervåking er formålsbeskrevet i art. 12 nr. 1 til det å hindre ulovlig grensepassering, bekjempe grenseoverskridende kriminalitet og iverksette tiltak overfor personer som har passert grensen på ulovlig måte.

I følge art. 12 nr. 2 – 5 skal det i overvåkingen benyttes stasjonære eller mobile enheter som patruljerer eller posteres i antatt utsatte områder og som er avpasset etter foreliggende eller forutsett risiko og trusler. Overvåkingen kan også skje med tekniske og elektroniske hjelpemidler.

I forordningen behandles overvåkingen som en del av grensekontrollvirksomheten, se definisjonen av grensekontroll i art. 2 nr. 9. Hva enten man ser overvåkingen som del av kontrollen eller som en særskilt funksjon som utøves ved siden av den, vil de to funksjonene gli over i hverandre. Det

vil si at kontrollen på et grenseovergangssted må inkludere en overvåking av stedet for å påse at ingen passerer utenom passkontrollen. Overvåkingen mellom grenseovergangsstedene vil på sin side gå over i kontroll dersom det påtreffes noen som er i ferd med å passere ulovlig.

Sett ut fra Schengens formål er det hensiktsmessig å definere overvåking som et element i grensekontrollen. I et utredningsarbeid vil det derimot være lettere å uttrykke seg presist dersom overvåking og kontroll behandles som atskilte og sideordnede begreper. Utvalget vil i sin fremstilling bruke overvåkingsbegrepet når det særskilt er tenkt på denne funksjonen.

Grenseovervåking trenger ikke være noe inngrep i seg selv og atskiller seg i så måte ikke fra politiets alminnelige tilstedeværelse og observasjon på offentlige steder. Slik sett krever overvåking av grensene i seg selv ingen lovhjemmel, men det kan bero på hvilke overvåkingsmidler som brukes. En systematisk overvåking av personer og trafikk langs grensen, kan lett gli over i forhold som oppfattes som inngrep mot enkeltperson. Dette vil bli særlig uttalt dersom det blir tatt i bruk tekniske hjelpemidler for å gjennomføre overvåkingen og det også gis muligheter for å lagre informasjonen dette skaffer.

At overvåkingsfunksjonene uttrykkes i lov, gir dem demokratisk forankring og medfører forutberegnelighet. Gjennom det synliggjøres oppgaven for de organer som skal utføre grensetjenesten, og for de overordnede administrative og bevilgende myndigheter.

Det er en ekstra grunn til å ta oppgaven inn i en grenselov at Schengenreglene forplikter medlemsstatene til å ha en adekvat overvåking av ferdselen på Schengens yttergrenser.

På de indre grensene i Schengenområdet forutsetter Schengenreglene at persontrafikken ikke overvåkes. Det tillates imidlertid politimessig kontroll og overvåking som ikke har ordinær inn- og utreisekontroll for øye. Det vil blant annet si: som i begrunnelse og utførelse atskiller seg klart fra systematisk kontroll med inn- og utreise av personer, se nærmere grenseforordningens art. 21. I og med at vareførsel faller utenfor Norges samarbeidsavtale, kan det også gjennomføres en overvåking av varetrafikken ved de indre grenser med sikte på å sikre fortolling og for å gripe inn overfor inn- eller utførsel som er ulovlig. En slik overvåking vil for øvrig følge allerede av tollmyndighetenes tilstedeværelse på tollstasjonene. Tollstasjoner kan Norge legge overalt hvor det er trafikk over grensene.

Det er også andre aktuelle overvåkingsformål som faller utenfor Schengens regelverk. Det gjel-

der i første rekke den overvåking som Forsvaret gjennomfører med det formål å ivareta rene forsvarsoppgaver, herunder hevdelse av suverenitet og suverene rettigheter. Det gjelder også den overvåking som tar sikte på å ivareta våre folkerettslige forpliktelser i forhold til nabostat, jf. grenseregimeavtalen og riksgrenselovgivningen.

Selv om det er nødvendig å skille mellom overvåkingsformålene, er det ikke alltid enkelt - eller hensiktsmessig - å opprettholde et skille når det kommer til utførelsen. På landegrensene vil overvåkingen både for vare- og inn- og utreisekontrollformål gjelde personferdselen, men også trafikkmidlene som benyttes. I sjøen og i luftrummet er det i første omgang bare trafikkmidlene som kan overvåkes, og den overvåkingen vil måtte tjene flere formål, militære som sivile. Blant de sivile er de politimessige, de grensekontrollmessige, de tollmessige og hensynene til trafikksikkerheten.

Allerede i dag nyttes det elektroniske og tekniske hjelpemidler i grenseovervåkingen. Hvis det først skal gis regler om overvåkingen, bør disse regulere adgangen til bruk av hjelpemidler som elektroniske hjelpemidler, sensorer, lytteutstyr og fotografi og til å lagre opptak. I grenseforordningen art. 12 er slike hjelpemidler forutsatt brukt. I det pågående arbeidet med etablering av EUROSUR, legges det opp til en omfattende bruk av elektroniske hjelpemidler i grenseovervåkingen, jf. avsn. 3.3.5.9.2.

Særmerknad fra utvalgsmedlem Ottersland:

Schengensamarbeidet forplikter oss til å ha en adekvat grensekontroll og -overvåking for å ivareta den indre sikkerhet, men jeg kan ikke se at man vil oppfylle dette kravet gjennom lovforslaget om en grenselov. Det foreliggende forslaget imøtekommer ikke Schengens målsetninger fordi loven kun har til hensikt å regulere politiets overvåkingsoppgave. Politiet vil ikke kunne oppnå et tilfredsstillende overvåkingsbilde uten nærmere samarbeid med andre myndigheter, herunder Forsvaret og Kystverket. Adekvat grenseovervåking kan videre vanskelig etableres uten at overvåking av varestrømmen og transportbildet omfattes. Denne kompetansen besitter tollmyndighetene.

På den annen side kan loven ikke hjemle noen instruksjonsmyndighet for politiet med hensyn til andre etaters overvåkingsoppgave og etterretningsvirksomhet. Det nasjonale overvåkingsansvaret er systematisk delt mellom flere etater og kan ikke tillegges en myndighet.

Schengenregelverket foreslår med bakgrunn i COM (2004) 376 et tettere kontroll- og overvå-

kingssamarbeid mellom politi og toll. Disse forslagene har utvalget ikke vurdert eller tatt stilling til hvordan man skal løse nasjonalt.

Overvåkingsmetoder:

Det er riktig at grenseforordningen angir at grenseovervåking også kan skje med tekniske hjelpemidler, herunder elektroniske hjelpemidler. Ovenfor poengteres at «overvåkingsmidler» som anvendes i grensekontrollen kan kreve lovhjemmel av hensyn til legalitetsprinsippet. Det antas at det med overvåkingsmidler menes metoder. Enkelte overvåkingsmetoder kan være så inngripende i den vernede sfære at de krever lovhjemmel etter EMK art 8 (1) og legalitetsprinsippet. Denne debatten har utvalget i liten grad gått inn på og det anser jeg som en mangel ved arbeidet.

Den grensekryssende kriminaliteten er i stor grad profesjonalisert og godt organisert. De kriminelle opererer bl.a. med kontraspaning og må antas å overvåke grensekontrollens rutiner og prinsipper for spaning og kontrollutvelgelse. De opererer ofte i følge og dette skaper store utfordringer med hensyn til metoder, tilgjengelig verktøy, ressurser og hjemler for å utføre kontroll.

I tillegg til at utvelgelsen av kontrollobjekter skal være målrettet, må det også være et mål at gjennomføringen av kontrollen skjer på en sikker og effektiv måte og oppleves minst mulig belastende for publikum. Det stiller krav til tjenestemannens fremgangsmåte og etatens kontrollfasiliteter.

En grensekontrollmyndighet bør ha klare prioriteringer og bedrive en målrettet kontrollutvelgelse, dvs. god kompetanse med hensyn til risikobildet og kontrollutvelgelsen.

Utvalget burde derfor i større grad ha utredet behovet for nye metoder og tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag ikke bare angi hva Grenseforordningen angir. Den oppramsing av mulig utstyr som angis er ikke tilstrekkelig begrunnet. Blant annet foreslås sensorer og lytteutstyr som etter min mening er inngripende metoder som krever lovhjemmel.

Videre mener jeg at det er naturlig å redegjøre for grensesnittet mellom overvåking og overvåkingsmetoder i forebyggende øyemed som skal reguleres av en eventuell grenselov og når overvåkingen og metodene går over i en straffeprosessuell etterforskningsfase.

4.4.5 Grensetilsyn

Overvåkingen av grensene for inn- og utreisekontrollformål må holdes atskilt fra det alminnelige *tilsyn* med grensene og deres tilstand. Tilsyn

dreier seg om å vedlikeholde grensemerking og sørge for at grensegaten er ryddet. Det er en virksomhet som i utgangspunktet ikke retter seg mot person.

4.4.6 Grensekryssing og grensekrenkelse

Grensekryssing er all fysisk passering av mennesker over grensene og grenseovergangsstedene inn i eller ut av Norge. Grensekryssing kan skje til fots eller med transportmidler.

Grensekrenkelse

Grensekryssing kan skje som *grensekrenkelse*, som er en illegitim kryssing av grenser. På riksgrensen dreier det seg om kryssing på steder hvor passering ikke er tillatt, som på den norsk-russiske grensen. I sjøen og luftrommet vil det dreie seg om kryssing som ikke er godkjent, når godkjenning kreves. Det følger av dette at overvåking av og inngrep overfor grensekrenkelser kan være både en sivil og en militær oppgave, avhengig av hvem som står bak.

På den norsk-russiske grense opererer grenseregimeoverenskomsten med et utvidet begrep om grensekrenkelse i og med at dens art. 19 forplikter partene til å treffe tiltak mot og ordne opp, ikke bare i ulovlig grenseoverskridelse, men også i bl.a. skyting over grensen, fornærmelig opptreden og beskadigelse av grensemerker. Dette er fulgt opp med en forbudsfullmakt i riksgrenseloven § 3 og forskriften av 11. juli 1950 i medhold av den, men bare for den norsk-russiske grensen. På grensene mot Finland og Sverige er slike handlinger ikke straffbare, med mindre det er tale om skadeverk.

Hvor intet annet er sagt bruker utvalget grensekrenkelse i den snevre betydningen av ordet.

4.4.7 Grenseoverskridende kriminalitet

For en grenselovs formål må som *grenseoverskridende kriminalitet* oppfattes all kriminalitet som innebærer at mennesker eller gods, herunder penger, krysser grensene. «Grenseoverskridende kriminalitet» må altså holdes for et snevrere begrep enn «internasjonal kriminalitet». Grunnen er at det ikke gir noen mening å involvere grensetjenesteledd i bekjempelsen av kriminalitet som ikke i noen fase vil medføre grensekryssing. Dette betyr at bl.a. elektronisk kommunikasjon, herunder elektronisk pengeoverføring faller utenfor. En annen sak er at internasjonal kriminalitet som regel vil betinge grensekryssing i en eller annen

fase og at grensetjenestene av den grunn kan bli trukket med i bekjempelsen.

4.4.8 Sikkerhet

Uttrykket *sikkerhet* har ingen presis avgrensning, og hva man legger i det, beror mye på konteksten, hvem som ivaretar sikkerheten og hvem den gjelder (sikringsobjektet). I norsk offentlig språkbruk har sikkerhet gjerne vært knyttet til den *nasjonale* sikkerhet (rikets sikkerhet): den *ytre* – dvs. den militære ivaretagelsen av Norges suverenitet –, men også den *indre*. Den indre nasjonale sikkerhet ivaretas av Politiets sikkerhetstjeneste (PST) – *aktivt* – og Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) – *passivt (forebyggende)*.

Hensynet til den nasjonale sikkerhet glir over i hensynet til *samfunnssikkerhet* i vid forstand. Under dette nivået kan det skilles mellom allmenhetens sikkerhet og enkeltpersoners sikkerhet.

Schengenkonvensjonen og de øvrige Schengenbestemmelsene inneholder ingen definisjoner av sikkerhet.

I Schengenavtalen av 1985 er sikkerhet ikke nevnt, men felles innsats for å bekjempe kriminalitet var allerede da en målsetting (art. 18, jf. 19). Dette følges opp i Schengenkonvensjonens del III: Poli og sikkerhet. Der gir opplistingen i kap. 1 av straffbare handlinger som kan gi grunnlag for observasjon og forfølgelse over landegrensene en idé om hvilke straffbare handlinger man iallfall anser som en trussel for alle Schengenstater. Det dreier seg om alvorlig kriminalitet, bl.a. drap, voldtekt, grove tyverier og helerier, menneskehandel, narkotikaforhold, våpenforhold og ulovlig transport av giftig avfall (art. 40 nr. 7, jf. art. 41 nr. 4 bokst. a). Om narkotika og våpen er det også egne regler i kap. 6 og 7.

I Schengenkonvensjonens del IV om SIS åpnes det i art. 99 nr. 2 og 3 for at statene kan legge inn meldinger med henblikk på å bekjempe trusler mot både den offentlige og den nasjonale sikkerhet, og både indre og ytre sikkerhet inkluderes. Her har altså sikkerhetsbegrepet en annen betydning enn det som indikeres i kap. 1. Dette må ses i sammenheng med at nasjonale sikkerhetsbehov vanligvis blir holdt utenfor det ordinære politisamarbeidet og annet samarbeid mellom sivile statlige myndigheter.

I 6. avsnitt i fortalen til grenseforordningen omtales uten noen presisering «indre sikkerhet» som et formål med grensekontroll, sammen med bekjempelse av illegal innvandring og menneskehandel, ivaretagelse av public order, folkehelse og internasjonale forbindelser. Forordningen art. 23

tillater midlertidig gjeninnføring av kontroll på de indre grenser når den indre sikkerhet og public order er alvorlig truet.

Å øke Schengenstatenes indre sikkerhet ved å bidra til å redusere grenseoverskridende kriminalitet som menneskesmugling, narkotikasmugling og terrorisme er et av de uttrykte formålene med EUROSUR-prosjektet, se nærmere om dette nye tiltaket under avsnitt 4.15.1.

Utvalget konkluderer med at sikkerhetsbegrepet i Schengensamarbeidet ikke er entydig, men at man stort sett prøver å holde de militære sikkerhetsbehov utenfor Schengensamarbeidet. Det er altså de typiske politimessige sikkerhetsbehov Schengensamarbeidet skal bidra til å ivareta ved siden av de rene behov for inn- og utreisekontroll på grensene, og de politimessige sikkerhetsbehovene har over årene blitt stadig viktigere for statene.

Utvalget ser ingen grunn til å operere på noe høyere presisjonsnivå enn dette i sin utredning, unntatt når konteksten krever det. Det dreier seg stort sett om bekjempelse av straffbare handlinger som bedømmes som alvorlige i alle europeiske land, og særlig slike som har grenseoverskridende karakter og er organisert. Oppover beveger man seg da mot terrorisme og videre mot handlinger som kan kreve militær reaksjon, jf. avsn. 4.7 om forholdet mellom myndighetsutøvelse og suverenitetshevdelse. Nedover nærmer man seg småkriminalitet som er grensekryssende og organisert/foregår i stor skala og blir et problem for statene.

At sikkerhet i Schengenforstand dreier seg om vern mot kriminalitet og at det blir stadig viktigere, betyr at tollmyndighetene kommer stadig sterkere inn i bildet fordi de er til stede på grensene og kontrollerer alt som føres inn av varer. For Norges del gjelder dette selv om tilknytningssavtalen ikke omfatter varekontrollen.

Utviklingen i Schengen er i disse spørsmål helt på linje med utviklingen i Norge. Det har over flere tiår vært lagt ned mye arbeid og ressurser i utvikling av beredskap og kapasitet for å håndtere trusler mot samfunnets sikkerhet. Det vises til Sårbarhetsutvalgets innstilling (NOU 2000: 24), som ble fulgt opp med St.meld. nr. 17 (2001-2002) og senere St.meld. nr. 22 (2007-2008) om Samfunnssikkerhet. Stortingsmeldingene gir en god oversikt over sikkerhetshensynene, hva som har blitt gjort og hva som er påtenkt.

4.4.9 Grensetjeneste

Aktiviteter knyttet til tilsyn, kontroll med og overvåking av grensene kan sammenfattes under

begrepet *grensetjeneste*. Grensetjeneste er imidlertid ikke noe rettslig, administrativt eller organisatorisk begrep i Norge. I den utstrekning utvalget nytter uttrykket, er det derfor bare som en samlende betegnelse på de offentlige etater som har oppgaver å utføre på eller i tilknytning til grensene og grenseovergangsstedene og/eller på de funksjoner som er grenserelevante. Som det framgår i framstillingen av gjeldende ordninger i kap. 3, dreier det seg om mange etater og oppgaver. En annen betegnelse på etater som har oppgaver i tilknytning til grensene, er *grensemyndighet*.

4.5 Hva loven skal gjelde

Utvalget skal altså gi utkast til lovregler om ulike forhold knyttet til grensene og den sivile grensetjenesten. Det dreier seg dels om regler om grensen og tilsynet med den, dels om kontroll med og overvåking av trafikken over grensene. Når det gjelder persontrafikken, må det tas i betraktning at den i det alt vesentlige skjer ved bruk av trafikkmidler.

Hvordan statsgrensene er trukket, følger av folkeretten, jf. avsnitt 3.2.2. Grensene kan bekreftes ved lov, men det er ikke nødvendig. At grensene kan bekreftes ved lov, betyr at det ikke er noe til hinder for å gi en samlende lov om norsk territoriums utstrekning og grensenes gang. I marka kan grensene ses, men kunnskap om hvordan de er fastlagt og om hvordan sjø- og luftrommet er avgrenset, er neppe alminnelig utbredt og kildene er ikke lett tilgjengelige. For så vidt kunne en samlende lov ha vært nyttig, men det finnes både praktiske og prinsipielle motforestillinger. Uansett måtte det ha vært klargjort i mandatet dersom det hadde vært meningen at utvalget skulle vurdere lovfesting av grensenes gang. Når utvalget likevel har nevnt dette, er det for helhetens skyld.

Når det gjelder inn- og utreisekontrollen på grensene, er den en side ved den alminnelig utlendingskontroll, men den er ikke bare det. Inn- og utreisekontroll på grensene kunne ha vært begrunnet selv om noen utlendingskontroll eller innvandringspolitikk ikke hadde eksistert. Det er et utslag av dette at inn- og utreisekontrollen også omfatter egne borgere og utlendinger som er fast bosatt her. Regelen om kontroll av egne borgeres inn- og utreise er nå gitt i utlendingslovgivningen, ikke fordi den hører hjemme der, men fordi den ikke passer inn noe annet sted i lovverket.

De behov for nye rettsregler som utvalget vil utrede vil altså ikke dreie seg om utlendingers rettsstilling i og for seg, men om de regler for gren-

sepasseringer og kontrollen med det som skal gjelde i forhold til enhver. Dette betyr bl.a. at utvalget ikke ser det som sin oppgave å revidere utlendingslovgivningen, som jo er revidert så nylig at ny utlendingslov ennå ikke er satt i kraft. Derimot må utvalget overveie å hente fra utlendingslovgivningen de regler som gjelder inn- og utreisekontrollen og sette dem inn i en ny ramme som spesielt gjelder dette.

4.6 Lovreglenes virkeområde

Spørsmålet om lovreglenes virkeområde dreier seg ikke om hva reglene gjelder, men om hvor og overfor hvem de får anvendelse og kan håndheves. Da er det normalt tale om jurisdiksjon, men fordi reglene skal gjelde grensene og trafikken over dem, kan det bli tale om to avgrensninger av virkeområdet, en ytre og en indre. Den ytre gjelder jurisdiksjonens utstrekning og hvor langt adgangen til å øve jurisdiksjon skal utnyttes. Den indre gjelder spørsmålet om det skal trekkes grenser for lovens anvendelse innenfor ubestridt norsk jurisdiksjonsområde. Spørsmålet oppstår fordi lovens saklige anvendelsesområde er grensene og kryssingen av dem. Hvis loven ikke, eller bare i mindre utstrekning, kan anvendes bak grensene og før/etter grensekryssingen, blir den saklige begrensning også en stedlig.

Når det gjelder en grenselovs indre virkekrets, er det særlig relevant å vurdere tre forhold:

- de begrensninger som følger av internasjonale avtaler,
- om grensetjenesten er lagt til en egen etat,
- om grensetjenesten gir andre eller mer omfattende kontrollhjemler enn lovgivningen forøvrig.

Schengenregelverket opphever ordinær inn- og utreisekontroll på Schengens indre grenser, men den opphever ikke utlendingskontrollen. Den opphever heller ikke adgangen til å foreta politikontroller ved de indre grenser, såfremt formålet ikke er inn- og utreisekontroll og gjennomføringen heller ikke bærer preg av det, jf. grenseforordningen art. 21. I og med at utlendingskontrollen ligger til politiet, samtidig som politiet er ansvarlig for inn- og utreisekontrollen ved grensepassering, må det altså påses at vår lovgivning ikke overskrider begrensningen i Schengenregelverket om kontroll på indre grenser. Mao. må man skille tydelig mellom de tre rollene politiet kan utøve som henholdsvis grensekontrollmyndighet, som del av utlendingsforvaltningen, og i kraft av politiets alminne-

lige oppgave ved forebygging og etterforskning av kriminalitet.¹⁵

Schengenkonvensjonen inneholder bestemmelser om varekontroll, se art. 1 nr. 3, se også del V, art. 120 flg., som legger opp til redusert kontroll, men ikke av alle varer. Kontrollen omfatter de varegrupper som anses som en trussel mot den indre sikkerhet, for eksempel våpen og narkotika. Grenseforordningens art. 7 nr. 1 annet ledd tillater kontroll av transportmidler og gjenstander som medbringes ved grensepassering. Dette innebærer at politiet som grensekontrollmyndighet her har overlappende myndighet i forhold til tolletaten. Vår tilknytningsavtale med Schengen berører ikke varer (som er regulert i EØS-avtalen), jf. art. 13 nr. 1. Tollkontrollen er derfor opprettholdt også ved de indre grenser. Norge kan også fritt gjennomføre andre kontrolltiltak. Noen av disse tilligger tollmyndighetene, noen – f.eks. trafikkontroll – tilligger politiet, mens noen tilligger særlige kontrollorganer.

Problemstillingen overlappende kontrollmyndighet kan vendes rundt til et spørsmål om hvorvidt andre kontrollmyndigheter enn de som er tillagt grensekontrolloppdraget kan operere på grensen med sine egne hjemler, jf. foran under avsnitt 3.4.9 om andre tilsyns- og kontrollordninger. Skal det legges inn begrensninger i så måte, dreier det seg imidlertid ikke om å begrense den stedlige virkekretsen til en grenselov, men om delvis å begrense virkekretsen til annen forvaltningslovgivning. Utvalget vil ikke forslå noen slik løsning, men nevner den for helhetsbildets skyld.

For at inn- og utreisekontrollen skal kunne være tilstrekkelig effektiv, må den etaten som utfører den ha større adgang til å foreta kontroll av personer som skal passere grensen, enn det politiet normalt har inne på territoriet. Det vises her til at inn- og utreisekontroll innebærer at det kan foretas kontroll av enhver som passerer grensen uten at det må foreligge noen spesiell grunn, som f.eks. mistanke om straffbart forhold. Dette er en særskilt forvaltningsmyndighet som forutsettes forankret i de nødvendige beføyelser for å kunne oppnå tilsiktet effekt. Parallellen her er tolletatens vare-

¹⁵ Der grensekontrollen er lagt til en egen etat slik tilfellet er i f.eks. Finland og Polen, må det i grenselovgivningen avklares om grenseetaten bare skal ha adgang til å opptre på grensen eller om den også skal kunne opptre på hele landterritoriet slik utvalget har forstått at grensetjenesten i Polen har fullmakt til. Dersom grensetjenesten har adgang til å opptre på hele landterritoriet, vil grensetjenesten ha overlappende hjemler med politiet i en del saker. Det gjelder særlig ved forfølgning av grenseoverskridende kriminalitet hvor selve grensepasseringen bare er en fase i en kriminell handling.

kontroll og kontroll av personer, som i enkelte henseender gir grunnlag for inngrep overfor enkeltperson som ellers vil måtte forankres i straffeprosesslovgivningen.

Når grensetjenesten er tillagt politiet, må en grenselov ved siden av å legge kontrollbeføyelser til politiet, også fastsette begrensninger med hensyn til hvor politiet kan utføre grensekontroll – på selve grensen, grensesone/-området.

4.7 Forholdet mellom myndighetsutøvelse og suverenitetshevdelse

Loven vil ikke berøre suverenitetshevdelsen. Det er derfor grunn til å gå inn på skillet mellom myndighetsutøvelse og suverenitetshevdelse.

Med *myndighetsutøvelse* menes å utøve myndighet med hjemmel i nasjonal rett, for å håndheve norsk lovgivning (offentligrettslige forbud, påbud og vilkår) som gjelder på norsk territorium eller i andre norske jurisdiksjonsområder – overfor rettssubjekter som ikke er stater.

Med *hevdelse av suverenitet eller suverene rettigheter* menes å forsvare viktige nasjonale interesser (herunder norske grunnrettigheter som stat), med hjemmel i folkeretten og om nødvendig med militærmakt, mot andre stater som direkte eller indirekte utfordrer norske suverene rettigheter (i norske jurisdiksjonsområder utenfor norsk territorium) eller norsk suverenitet (på norsk territorium).

Suverenitetshevdelse er en militær oppgave som gjennomføres under politisk styring. I en suverenitetshevdelsessituasjon vil maktbruk eller trussel om maktbruk skje i henhold til politisk fastsatte engasjementsregler. Det rettslige grunnlaget for hevdelse av norsk suverenitet vil være et annet enn for myndighetsutøvelse.

Det kan tenkes situasjoner hvor det ikke vil være klart om man står overfor en suverenitets-krenkende handling eller om det er tale om en overtredelse av norsk lovgivning som betinger sivil myndighetsutøvelse. Med tiden har det også blitt vanskeligere å trekke skillet. Blant annet har terrorisme blitt en latent trussel, og terroristene tar i økende grad militære våpen og metoder i bruk. Militære styrker kan på sin side tenkes å opptre i sivil og rette terrorlignende angrep mot sivile mål. Derfor er det bygget opp kapasitet både i politiet og i Forsvaret for å møte slike trusler.

Utvalgets mandat er blant annet å gi en oversikt over den sivile grenseovervåking og – kontroll og vurdere behovet for ny lovgivning. Vernet om Norges suverenitet og suverene rettigheter faller som

militær oppgave utenfor dette mandatet. Etter utvalgets bedømmelse er det heller ikke aktuelt å legge en rettslig definisjon av skillet mellom suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse inn i en grenselovgivning.

En etatsbeskrivelse av Forsvaret som er gitt i avsnitt 3.4.6 har likevel vært ansett for nødvendig, da Forsvaret gjennom Kystvakten og Garnisonen i Sør-Varanger utfører en rekke sivile oppgaver som normalt tilligger andre etater. En samlet oversikt over den grenseovervåking og – kontroll som gjennomføres på Norges grenser ville vært ufullstendig uten å gjengi Forsvarets bidrag til denne overvåkingen og kontrollen. Utvalget mener likevel at det må framgå av en sivil grenselov at den ikke griper inn i det forsvarsmessige vernet om norsk suverenitet og suverene rettigheter.

4.8 Bruk av militære styrker i grensekontroll

I det følgende drøftes de internrettslige rammer for bruk av Forsvarets personell i grensekontroll.

Gr. § 99 annet ledd forbyr militær maktanvendelse mot borgerne uten hjemmel i lov, unntatt ved ordensforstyrrelser av karakteren «opprør». Adgangen til å anvende militære styrker ved opprør antas i dag lite praktisk.

Bestemmelsen krever etter sin ordlyd ellers hjemmel i lov¹⁶ for at det skal kunne anvendes militære styrker «mot borgerne». Bestemmelsen har ikke vært ansett å ramme enhver bruk av militære ressurser i politioppdrag, heller ikke om det er tale om væpnet bistand. Det har imidlertid vært lagt til grunn en forutsetning om at bistand fra militære styrker uten særskilt lovhjemmel krever at maktanvendelsen skjer under politiets ledelse og instruksjonsmyndighet. Dets rekkevidde kom under debatt i forbindelse med Alta-saken i 1981, da politiinnsatsen krevde ressurser som politiet ikke hadde, og som det enten måtte tilveiebringe for oppdraget eller låne fra Forsvaret.¹⁷

I 1981 forelå det ingen lovbestemmelse om bruk av militære ressurser i politioppdrag, bare et direktiv om væpnet militær bistand til politiet og regler i politiinstruksen om bruk av militære styr-

¹⁶ Slik lovhjemmel er nå blant annet gitt i kystvaktloven §§ 17 og 21, tollloven § 12-3 (1) og politiloven § 20 fjerde ledd.

¹⁷ Se prof., senere høyesterettsjustitiarius Carsten Smith: «Militære maktmidler overfor norske borgere», trykt i Festskrift til Rolv Ryssdal s. 453 flg. (1984), se også utredning avgitt 1981 til Justisdepartementet av prof. C. A. Fleischer om bruk av militær makt, militært utstyr m.v. i indre konflikter (ikke trykket, foreligger på Lovdata)

ker ved ordensforstyrrelser¹⁸. Nå foreligger det to lovhjemler, en som gjelder for Kystvakten og en som gjelder de militære mannskapene som tjenestetjør i grensevakten/GSV på den norsk-russiske grensen, jf. foran i avsn. 3.4.6.

Etter 1981 er det utarbeidet nye instruksjoner om Forsvarets bistand til politiet. Gjeldende instruks er gitt ved kgl. res. av 28. februar 2003, endret ved kgl. res. av 19. august 2005, se om denne og behandlingen av instruksverket i St.meld. nr. 17 (2001-2002) om Samfunnssikkerhet. Bistandsinstruksjonen er fulgt opp med samarbeidsavtaler mellom de operative ledd sentralt og lokalt.

For all annen bistand fra Forsvaret til politiet enn den som utføres i medhold av kystvaktloven og av politil. § 20 fjerde ledd, gjelder bistandsinstruksjonen og samarbeidsavtalene som knytter seg til den. I substans avviker ikke disse tre regelsettene mye fra hverandre når det gjelder samarbeidsformen. Kjernen i alle regelsett er at i den utstrekning militære enheter bistår politiet i utførelsen av dets oppgaver, skjer det under politiets overordnede ledelse og etter dets regler, bl.a. slik at våpen bare brukes etter politiets ordre og ellers at politiets våpeninstruks brukes så langt den passer.

Bistandsinstruksjonen skiller mellom administrativ bistand, operativ bistand og håndhevingsbistand. Håndhevingsbistand krever innhentet samtykke fra Forsvarsdepartementet (via Justisdepartementet). Slik er det også når de to andre bistandsformene gjelder oppdrag som reiser politiske eller prinsipielle problemstillinger eller er av betydelig omfang. Uansett bistandstype har politiet det overordnede ansvar for operasjonen. Ledelsen skjer gjennom sjefen for den avgitte militære enhet.

Administrativ bistand dreier seg i første rekke om transport og tekniske kapasiteter. Operativ bistand gjelder ulykker og naturkatastrofer og fjerning/uskadeliggjøring av sprenglegemer. Håndhevingsbistand gjelder ettersøking og pågripelse av farlige personer, og vakthold og sikring ved fare for anslag av omfattende eller særlig skadevoldende karakter.

I sin grensetjeneste vil politiet ofte kunne ha nytte av administrativ bistand, og det er forholdsvis kurant å få det. Operativ bistand synes lite aktuelt, med mindre det skulle være tale om alvorlige ulykker i en nabostats grensenære områder med konsekvenser også på norsk side. Håndhevings-

bistand vil kunne gis ved fare for terroranslag over grensen eller på et grenseovergangssted.

I det som er kjernen i politiets grensetjeneste, nemlig overvåkingen av og kontrollen med persontrafikken over grensene, åpner bistandsinstruksjonen ikke for bistand. Med andre ord kan Forsvarets personell bare unntaksvis med grunnlag i den settes inn i inn- og utreisekontrollen. Man vil vanligvis være henvist til å benytte de lovhjemler som kystvaktloven og politil. § 20 fjerde ledd gir for bistand til overvåking og eventuelt inn- og utreisekontroll. I denne forbindelse bemerkes at Kystvaktens stedlige virkeområde er i sjøen og slutter ved fjæresteinene, jf. kystvaktl. § 3 første ledd. I sine kontrollfunksjoner for andre etater har riktignok Kystvakten det stedlige virkefelt som følger av vedkommende særlov (dvs. et avledet virkeområde), jf. kystvaktl. § 3 annet ledd, men med den begrensning at Kystvakten ikke kan utøve kontroll på land med mindre dette framstår som åpenbart nødvendig. Det kan være noe tvil om hva som ligger i «på land» og «åpenbart nødvendig», men den rimelige forståelsen er at Kystvakten normalt ikke kan utføre inn- og utreisekontroll (eller tollkontroll) på fartøyer som ligger til kai.

Dette betyr bl.a. at Forsvaret, herunder Kystvakten, normalt ikke vil kunne gi politiet bistand med inn- og utreisekontroll og overvåking i sjø- og lufthavner, eller på de norske landegrenser mot Sverige og Finland dersom inn- og utreisekontroll skulle bli gjeninnført på dem.

Overvåking av grensene kan Forsvaret derimot gjøre av eget tiltak og til ivaretagelse av egne behov. Dersom en slik militær overvåking avdekker forhold som politiet bør kjenne til eller gripe inn overfor, er det en selvsagt oppgave for Forsvaret, som det ville ha vært for andre, å varsle politiet. En slik formidling av informasjon ligger utenfor bistandsinstruksjonens ramme og utenfor forbudet i Grl. § 99 annet ledd. Forsvaret vil imidlertid ikke selv kunne gripe inn overfor person, annet enn på nødrettslig grunnlag eller ved å bruke den pågripelsesadgang som ligger til enhver, se strpl. § 176, jf. § 173.

4.9 Schengenregelverket og norsk bruk av militære styrker

Schengenregelverket setter i utgangspunktet ingen begrensninger for bruk av militære styrker i sivil grenseovervåking og inn- og utreisekontroll.

I rådskonklusjonene 5016/2/06 av 2. mai 2006 om evalueringen av norsk grensekontroll ble det særlig pekt på følgende:

¹⁸ Se utredning avgitt mars 1987 av en arbeidsgruppe under Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet, dens vedlegg 2 og 3.

- behov for en tydeligere styring og instruksjon fra ansvarlig departement (Justisdepartementet) mht. sjøgrenseovervåking, samt en mer aktiv rolle fra ansvarlig etat (politiet)
- etablering av bedre risikoanalyser og overordnet styring (fra ansvarlig etat) av informasjonsflyt ved grenseovervåking
- aktuell bruk (dvs. daværende) av vernepliktige mannskaper i overvåking er ikke i samsvar med ønsket standard.

Ett av forbedringspunktene gjaldt bruken av vernepliktige mannskaper i overvåkingen av landegrensen mot Russland. Det ble her siktet til at norske vernepliktige ikke var ansett som profesjonelle nok for den aktuelle tjenesten, i den forstand at grensetjeneste ikke var deres yrke. Denne bruken ble ikke ansett for å være i samsvar med ønsket standard, og Norge ble anbefalt på lengre sikt å forbedre de menneskelige og materielle ressurser i denne overvåkingen. Det bemerkes at Schengenvalueringen ikke hadde kritiske merknader til Kystvaktens bruk av vernepliktige i sin inn- og utreisekontroll og grenseovervåking.

Et annet punkt gjelder sjøgrenseovervåkingen, hvor det anbefales at ansvarlig departement, dvs. Justisdepartementet, styrker sin styring og instruksjon og at ansvarlig etat, dvs. politiet, går mer aktivt inn i sin rolle.

Både i sjøen og på den norsk-russiske grensen er det Forsvarets enheter som ved tilstedeværelse og observasjon utfører den sivile grenseovervåkingen på politiets vegne. Rådsvedtaket rammer ikke disse ordningene i og for seg. Kravet om profesjonalitet går tilbake på at de som har det direkte ansvaret for gjennomføringen av grenseovervåkingen og eventuell kontroll må ha dette som sin profesjonelle oppgave. Heri ligger åpenbart også et krav om særlig opplæring i utførelse av de oppgaver som kreves utført etter Schengenregelverket.

Kravet til profesjonalitet er nærmere utdypet i Schengenregelverket. Schengenkonvensjonens art. 6 nr. 3 og 4 forplikter statene til å holde oppsyn med yttergrensene med egnet personell i tilstrekkelig antall og med mobile enheter. En liknende bestemmelse finnes i grenseforordningens art. 12. Fortalens avsnitt 12 pålegger medlemsstatene å utpeke den eller de nasjonale tjenester som skal ha ansvaret for grensekontrollen i samsvar med nasjonal lovgivning. Er det flere tjenester bør det være et tett og kontinuerlig samarbeide mellom dem.

Man må gå videre til Schengenkatalogens¹⁹ anbefalinger for å finne mer detaljerte krav. I dens

alminnelige bestemmelser om en integrert grensesikkerhetsmodell pkt. A-2.1, s. 13 heter det at grensetjenesten må utføres av spesielt trentede fagfolk med kunnskap i bl.a. språk og lovgivning og med operasjonelle ferdigheter. Under de detaljerte anbefalinger pkt. B-1 nr. 4, s. 18 angis som beste praksis at grensetjenesten utføres av en «spesialisert grensevaktjeneste eller politistyrke (ikke en militær styrke)». Videre anbefales at grensetjenesten reguleres av en særskilt lov, selv om den utføres av forskjellige myndigheter. I Schengenkatalogen heter det bl.a. i del 1, bokstav A, nr. 2:

«As a general rule, persons performing border guard duties should be specially trained professionals. Persons with less experience can be used only for auxiliary duties assisting professionals temporarily. No exception is allowed in respect of duties that require any use of personal data, consultation of confidential registers or decisions interfering with an individual's physical integrity or freedom.»

I katalogen er det forøvrig understreket at den vil bli nyttet som referanse ved neste Schengenvaluering. For Norges del vil dette si i 2011.

På et møte i Tampere i Finland traff EUs stats- og regjeringssjefer den 15. og 16. oktober 1999 vedtak som stiller krav til grensekontrollfunksjonene i stater som ville søke tilslutning til Schengen. Tampere-konklusjonene er politiske vedtak og ikke rettslig bindende for Norge (som heller ikke er i kategorien nye medlemsland). De er imidlertid relevante fordi de viser EUs krav til grensekontroll og dermed også hva det kan bli nødvendig at Norge tilpasser seg. Konklusjonenes pkt. 25 går ut på at nye medlemsstater må akseptere Schengenregelverket og det legges særlig vekt på at EUs fremtidige ytre grensekontroll skal ivaretas av spesielt trentede profesjonelle mannskaper. Utvalget finner imidlertid intet i disse vedtak som går ut på at grensetjenestene for gjennomføring av Schengenregelverket skal «demilitariseres».

Utvalget legger etter dette til grunn at Norge fortsatt kan trekke på Forsvarets ressurser i det sivile grenseoppsynet og herunder benytte vernepliktige mannskaper. Det er imidlertid avgjørende at alle operasjoner i tilknytning til grenseovervåking ledes av profesjonelle, det vil i hovedsak si befal i ulike kategorier. Med dette menes at all planlegging og forberedelser av operasjoner på grensen, selve ledelsen av slike operasjoner og debriefing i etterkant av operasjoner gjennomføres av profesjonelle. Utvalget mener at dette oppfyller Schengenkatalogens krav til profesjonalitet.

¹⁹ Utgave 2009

Det antas at Schengenkatalogen ikke vil rukke ved ansvarsdelingen mellom politiet og GSV i henhold til samarbeidsavtalen av 1. februar 2008. Det stilles dertil et krav om kunnskaper for utføring av aktuell tjeneste. Her er det spesielt viktig at det fast ansatte befal, i tillegg til sin militære opplæring, også har opplæring i sivil grenseovervåking. Dette vil måtte omfatte både Kystvaktens og Grensekompaniets personell.

Dernest er det et krav om at den sivile grenseovervåking som utføres av Forsvaret blir styrt og instruert av ansvarlig etat, det vil si politiet. Dette, sammen med kravet om risikoanalyser og informasjonsflyt, stiller klare krav til løpende kommunikasjon og rapportering mellom politiet og de enheter under Forsvaret som utfører grenseovervåkingen.

Utvalget ser at en tydeliggjøring av politiets ansvar og samarbeidsrelasjoner til andre etater i lov mht. til grenseovervåking, vil gi et sikrere fundament for oppgaven, samtidig som vi også forholder oss til Schengenkatalogens anbefaling om en nasjonal lovmessig forankring, og en tydeliggjøring av styringsansvaret under én etat, politiet. Utvalget legger ellers til grunn at de nødvendige reguleringer i forholdet mellom politiet og Forsvaret for å imøtekomme de ulike krav til koordinering og samvirke mv., må gis i forskrift eller tjenstlig instruks.

I gjeldende regler om samarbeidet mellom politiet og GSV ved episoder som krever inngrep mot person, jf samarbeidsavtalen fra 2008, er det lagt opp til at politiet så snart som mulig skal overta ansvaret for den videre behandling og oppfølging av saken. Dette hindrer dog ikke at militært personell selv treffer beslutning om pågrepelse i de tilfeller hvor slikt ikke kan vente. Dette følger først og fremst av våre nasjonale regler for samarbeid mellom politiet og Forsvaret, og ikke som et utslag av Schengenkatalogen.

Utvalget vil avslutningsvis på dette punkt understreke at det ikke bare er tale om hva som er mest kostnadseffektivt eller enklest gjennomførbart etter norske tradisjoner, men også om hva som gir best resultat, dvs. hva som best hindrer illegal grensetrafikk og grenseoverskridende kriminalitet. Det må i denne forbindelse tas i betraktning at best resultat ikke er mindre viktig for Schengen enn for Norge, og at det er et godt resultat som er katalogens formål.

4.10 Det enkelte grenseavsnitt

4.10.1 Luftrommet

Overvåking av luftrommet ligger til de sivile luftfartsmyndigheter og Forsvaret. Hvis det blir behov for å gripe inn med makt overfor overtredelser, er det bare Luftforsvaret som kan settes inn. I denne sammenheng er det ikke avgjørende om overtredelsen er av sivil eller militær karakter. Karakteren har bare betydning for hvor skarpe midler som skal brukes.

Utvalget går ut fra at Norge i det som gjelder luftrommet ikke skiller seg fra andre stater, og at katalogen over best praksis heller ikke er formulert med tanke på luftrommet, hvor det jo uansett ikke kan skje noen inn- og utreisekontroll.

4.10.2 Sjøgrensen

De norske ordninger er her nokså sammensatte.

Politiets alminnelige ansvar for overvåking og kontroll av personferdselen over grensene gjelder også på sjøen. Slik er det også med tollmyndighetenes kontroll med vareførselen. Verken tollmyndighetene eller politiet har nødvendige ressurser for å være til stede utenfor indre farvann og overvåke og kontrollere trafikken over sjøgrensen. Det er Kystverket og Forsvaret som er aktørene.

Fartøyer som anløper norsk territorialfarvann og norske havner har et mangfold av rapporteringspunkter å forholde seg til. Eksisterende meldingsregime for fartøyer reguleres i dag av mer enn 21 forskrifter og flere EU-direktiver. Disse forskriftene håndheves av til sammen 9 etater. Dette gir et svært fragmentarisk regelverk. Både nasjonalt og internasjonalt eksisterer det en felles ambisjon om å redusere mengden av innrapporteringer og papir mellom skip, havner og myndigheter.

Følgende forskrifter krever regelmessig melding før ankomst av, eller avgang fra, havner og fortoyingsinnretninger, ved stasjonære opphold i norsk indre farvann eller norsk sjøterritorium og ved passeringer av posisjoner i norsk indre farvann:

Forsvaret:

- Forskrift av 23. desember 1994 nr. 1130 om fremmede ikke-militære fartøyers anløp av og ferdse i norsk territorialfarvann under fredsforhold²⁰

²⁰ Det pågår nå et arbeid i Forsvarsdepartementet med å endre forskrift av 23. desember 1994 nr. 1130 om fremmede ikke-militære fartøyers anløp av og ferdse i norsk territorialfarvann under fredsforhold.

- Forskrift av 4. mai 1995 nr. 459 om påbudte leder og rapporteringspunkter for fremmede ikke-militære fartøyers ferdsel i norsk territorialfarvann²¹

Utlendingsdirektoratet:

- Forskrift av 21. desember 1990 nr. 1028 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her

Tolldirektoratet:

- Forskrift av 17. desember 2008 nr. 1502 til lov om toll og vareførsel

Kystverket:

- Instruks av 20. april 1988 om losbestillinger
- Forskrift av 11. desember 1998 nr. 1273 om sjøtrafikk i bestemte farvann
- Forskrift av 16. juni 1999 nr. 727 om melding og utfylling av kontrolliste ved fartøyers transport av farlig eller forurensende last
- Forskrift av 23. juni 2004 nr. 1017 om sikkerhet og beredskap i norske havner

Havnene:

- Forskrift av 13. desember 1988 nr. 1011 om ankomstmelding for fartøyer og andre transportmidler
- Forskrift av 21. juli 1992 nr. 579 om lossing, lasting, lagring og transport innen havnedistriktet av farlige stoffer og varer

I tillegg til de ovennevnte forskrifter om ankomst og avgang norsk sjøterritorium eller norske havner, er det forskrifter om gebyrmeldinger og om situasjonsbestemte meldinger ved ulykker og hendelser til sjøs.

Forskriftene er fastsatt uavhengig av hverandre og det er ingen innbyrdes samordning mellom dem. Meldingsrutinene krever stor grad av likeartet informasjon, selv om begrunnelsen for eller formålet med meldeplikten kan være ulik. Gjeldende rett gir et uoversiktlig bilde over hvilke krav til melding som gjelder, og når disse inntreffer. En følge av dette kan være at fartøyer fra tid til annen overser meldeplikten, og at offentlige myndigheter går glipp av viktig informasjon.

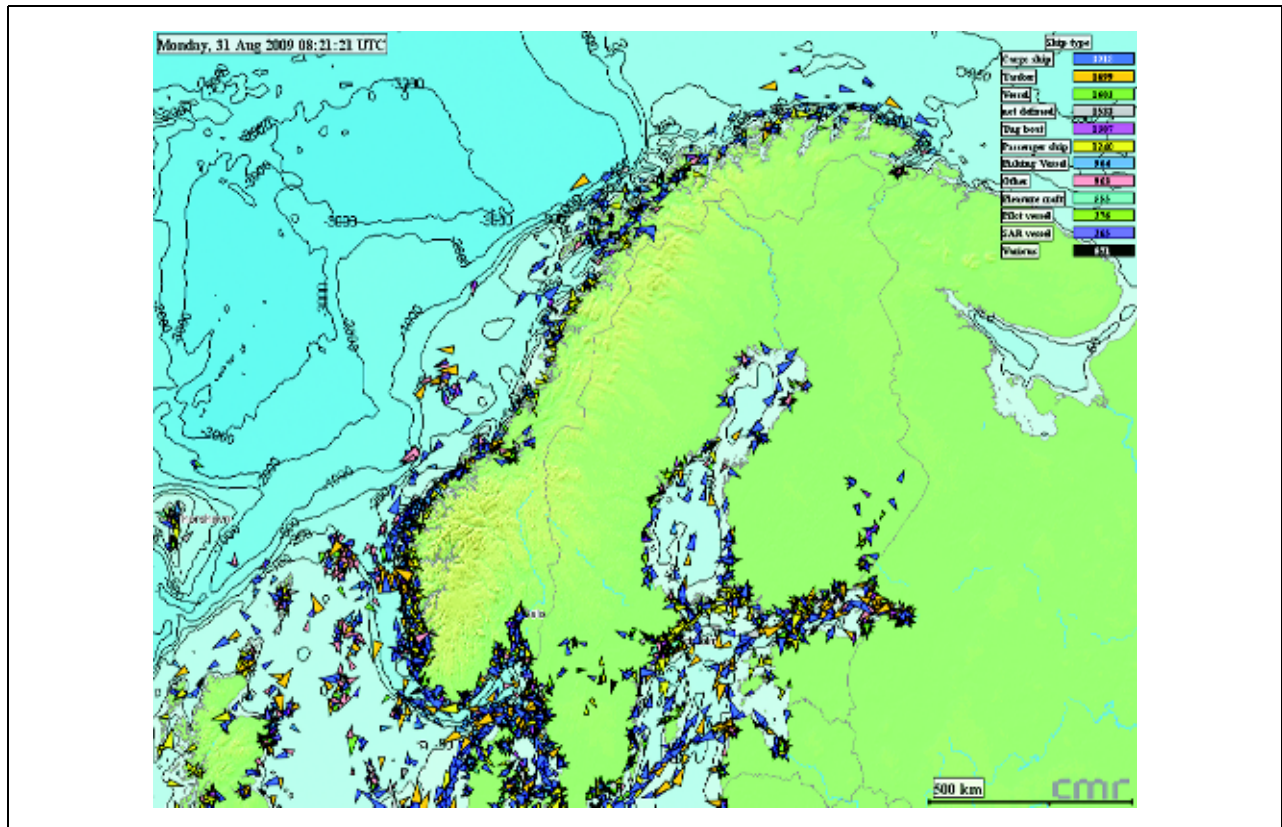
4.10.2.1 Kystverkets ressurser /tjenester

Kystverket har et overvåkings- og kontrollansvar for all skipstrafikk langs norskekysten. Dette er hjemlet i EU-direktiv 2002/59 som er implementert i havne- og farvannsloven med forskrifter. Kystverkets overvåking av skipstrafikken utføres primært for å styrke skipssikkerheten. Overvåkingen skjer ved bruk av AIS (Automatic Identification Systems), ved bruk av radar og fra 30. juni 2009 også ved bruk av LRIT (Long Range Identification and Tracking). Overvåkingsinformasjon fra disse systemene behandles i Kystverkets fem trafikksentraler som til sammen dekker hele den norske kyst. Kystverket er også norsk forvalter av EUs skipsinformasjonssystem SafeSeaNet (SSN). Dette skjer i samarbeid med det europeiske sjøsikkerhetsorganet EMSA (European Maritime Safety Agency). I henhold til EU direktiv 2002/59 er intensjonen å opprette informasjonsbehandlingscentre i Fellesskapets sjøfartsregioner. Foreløpig er to regioner opprettet, mens tredje region er under etablering for Nord-Atlanteren og Barentsområdet. Senteret for tredje region er lagt til Norge. Oppdraget er gitt av EMSA og arbeidet ledes av Fiskeri- og kystdepartementet. Disse sentrene skal utveksle informasjon kontinuerlig.

LRIT, som er et havovervåkingssystem, gir oversikt over skipstrafikken helt ut til 1000 nautisk mil fra grunnlinjen. AIS og radar, som er et kystovervåkingssystem, gir oversikten over skipstrafikken i kystnære farvann. AIS dekker hele kysten og har en rekkevidde på ca. 60 nautiske mil. Radardekningen er god i Nord-Norge, men kun knyttet opp mot trafikksentralenes virkeområde i Sør-Norge. Disse systemene til sammen betyr at man kan følge et skip på vei til Norge i flere døgn før det eventuelt krysser inn i norsk territorium.

Alle skip som har til hensikt å anløpe norsk farvann har et pålegg om å melde seg inn i SafeSeaNet. I EUs Blåbok Erica III om EUs maritime politikk, ble det vedtatt den 9. desember 2008 at det skal etableres et såkalt Single Window i SafeSeaNet. Vedtaket er gjort for å forenkle og effektivisere maritim trafikk og transport. Dette innebærer at meldepliktige fartøyer skal legge alle meldinger til alle etater inn i et vindu i SafeSeaNet og de skal overholde alle meldingsforskrifter mv. via denne ene meldingen i SafeSeaNet. Her skal all relevant informasjon så som avgangshavn, destinasjon, estimert ankomst, type last, tollister, mannskaps- og passasjerlister, etc. legges inn. I følge St.meld. nr. 14 (2004-2005) er Kystverket nasjonal samordningsmyndighet (National Competent Authority) for SafeSeaNet og i henhold til St.prp. nr. 1 (2008-

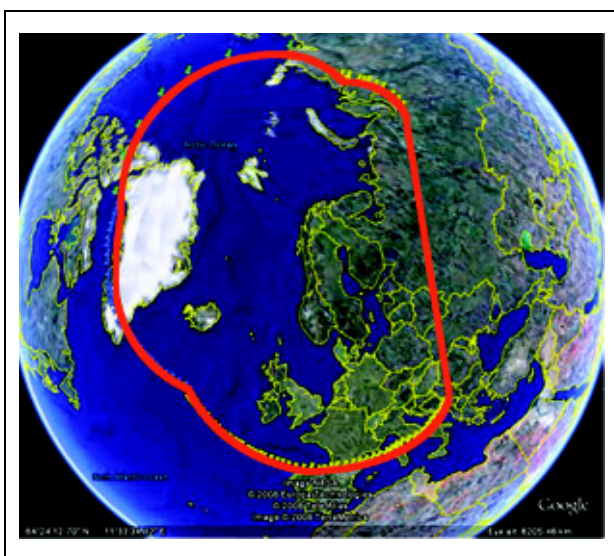
²¹ Forskrift av 4. mai 1995 nr. 459 om påbudte leder og rapporteringspunkter for fremmede ikke-militære fartøyers ferdsel i norsk territorialfarvann er foreslått opphevet.



Figur 4.1 Automatisk identifikasjonssystem (AIS-dekning)

Kilde: Kystverket

2009) skal Kystverket ha som en hovedprioritet i 2009 å forenkle innrapporteringen for skipsfarten ved anløp til norsk farvann ved å videreutvikle SafeSeaNet til en felles portal for skipsfartens innrapportering til havner og offentlige etater ved anløp norsk farvann.



Figur 4.2 Norsk LRIT-dekning 1000 nautiske mil

Kilde: Kystverket

Dette dreier seg ikke om egentlige grenseforvaltningsoppgaver, men tjenestene kan nyttiggjøres av politiet, Forsvaret og tollmyndighetene. For politiet vil det si at de ved å knytte seg til Kystverkets systemer, kan følge utvalgte skip lenge før de anløper norsk farvann. De kan via AIS og LRIT registrere om det forekommer ureglementerte stopp og møter mellom fartøy, og ved senere anløp i norsk farvann kan de i tillegg ta ut mannskaps- og passasjerlister via SSN, og på den måten forberede den inn- og utreisekontroll som eventuelt skal gjennomføres når skipet anløper havn.

De tekniske løsninger i SafeSeaNet, som er utviklet av Kystverket, er ordnet slik at all informasjon som legges inn i SafeSeaNet blir sikret. I tillegg har systemet, som et myndighetsredskap, en rekke brannmurer som vil hindre uvedkommende å legge inn informasjon. Det vil si at informasjonen er så godt sikret som overhodet mulig i de eksisterende systemer. Det betyr også at den enkelte etat kun får tilgang til den informasjon som de selv har hjemmel for å innhente. Ingen andre kan ta ut den aktuelle informasjon. Heller ikke Kystverket, som administrerer systemet, kan ta ut informasjon som ikke er hjemlet i Kystverkets lover og forskrifter for myndighetsutøvelse. Hjemmel for innhenting

av informasjon, som for eksempel passasjer- og mannskapslistene, ligger hos politiet i bl.a. den nye utlendingsloven, og ikke hos Kystverket. Politiet har satt ned et utvalg for å se på mulighetene innenfor SafeSeaNet. Dette gjøres i samarbeid med Kystverket.

Det kan her nevnes at tollmyndighetene startet testing av skipsrapporteringssystemet SafeSeaNet i januar 2009. Testperioden på ett år vil omfatte innføring av rundt 180 000 meldinger i SafeSeaNet systemet. Dette er tolldokumenter som tollmyndighetene mottar årlig fra skipstrafikken. Hvis alt går etter planen vil ordningen kunne innføres permanent allerede i 2010.

Vedtaket om å etablere Singel Window i Safe SeaNet reiser spørsmålet om en forenkling og samordning av de forskrifter som ligger til grunn for de forskjellige sivile etaters anløpsmeldinger. I den forbindelse viser utvalget til innstilling fra Eggen-utvalget, en interdepartemental arbeidsgruppe nedsatt av Fiskeri- og kystdepartementet. Innstillingen om samordning av forskrifter om meldeplikt av 1. juli 2002 tilrår et initiativ til utarbeidelse av et overordnet samordnet lovgrunnlag om meldeplikt. Den foreslår videre en ny samordnet forskrift om meldeplikt for fartøyer og et samordnet meldingsmottak via SafeSeaNet. I ny havne- og farvannslov, som er planlagt iverksatt 1. januar 2010, er det i § 22 gitt en bestemmelse om plikt for sjøfarende til å melde om anløp og avgang. Lovmotivebene legger til grunn at hjemmelen for å pålegge meldeplikt, legger til rette for en senere samordning av de meldingsrutiner som i dag gjelder for ulike sektormyndigheter, men at en slik samordning forutsetter samarbeid mellom relevante etater. Det vil være hensiktsmessig at de meldinger politiet skal ha til gjennomføring av inn- og utreisekontrollen, inngår i et slikt samordnet meldings-system.

Territorialfarvannsloven gir i § 2 en hjemmel for å gi forskrifter om fremmede fartøyers anløp og ferdse i norsk sjøterritorium. Single Window vil kreve mer enn bare anløps- og ferdseinformasjon og utvalget er av den oppfatning at Eggen-utvalgets tilråding om et samordnet lovgrunnlag og en samordnet forskrift på sivil side fortsatt er gyldig.

4.10.2.2 Særlig om Kystvaktens Schengenoppgaver

Kystvakten utfører, i tillegg til sine rent militære oppgaver, en rekke sivile oppgaver i sjøterritoriet. Disse oppgavene er nærmere beskrevet under etatsbeskrivelsen om Forsvaret og Kystvakten i avsn. 3.4.6.2.

Opgavene til Kystvakten er forankret i kystvaktloven. Det har ikke vært innsigelser i Schengenevalueringen mot den norske modell for bistand fra Kystvakten.²² Etter utvalgets mening faller en vurdering av kystvaktmodellen også utenfor mandatet. En beskrivelse av Kystvakten har likevel en naturlig plass i utredningen siden den utgjør en viktig bistandsressurs ved ivaretagelse av norske Schengenforpliktelser ved inn- og utreisekontroll og grenseovervåking på våre sjøgrenser.

Skrutt til både å styrke informasjonsflyten mellom politiet og Kystvakten, og politiets innflytelse over sjøgrenseovervåkingen når det gjelder Schengenrelevante behov, er allerede tatt ved Politidirektoratets brev av 26. mars 2008 til politidistrikter med sjøgrense, Kripos, Sysselmannen på Svalbard og Kystvakten. På forhånd var det imidlertid lagt vel til rette for et tett samarbeid gjennom kystvaktloven og instruksverket hjemlet i den, og ved samarbeidsavtalen av 23. mars 2001 mellom Forsvarsvardepartementet og Justisdepartementet om Kystvaktens utførelse av politioppgaver.

Ved siden av det militære behov for fartøykontroll, har det alltid vært et tollmessig behov. Behovet var stort i alkoholforbudstiden på 1920-tallet. Det var beskjedent i etterkrigstiden inntil narkotikasmuglingen tiltok. Nå er behovet høyt, primært for kontroll ved anløp havn, men også for kontroll i sjøen.

Tilsynelatende har det ikke vært noen vesentlig endring av innmeldt behov for inn- og utreisekontroll i sjøen. Det kan imidlertid henge sammen med at inn- og utreisekontrollen har vært svak eller fraværende i sjøen og at all inn- og utreisekontroll har blitt basert på ordinær inn- og utreisekontroll ved havneanløpet. På mange måter er imidlertid menneskesmugling sjøveien – i moderat skala – en mindre krevende operasjon enn illegal kryssing av landegrensen mot Russland, jf. i det følgende om den. En mulighet er også masseinnvandrings sjøveien, lik den man ser i Middelhavet og mot Kanariøyene. Det forutsetter et scenarium som ikke har vært ansett som særlig nærliggende hittil.

Mye kan nå tale for at man skjerper kontrollen med fartøyer, herunder fiskefartøyer og småbåter, i norsk territorialfarvann. Dette i første omgang for å se om det forekommer en illegal innvandring som til nå ikke har vært synlig. En slik kontroll måtte dessuten understøttes av en målrettet etterretningsvirksomhet på området. Det grunnleggende er imidlertid at det kan foretas kontroll hvor

²² Schengenevalueringskomiteen synes ikke å ha vært fullt oppmerksom på at sjøovervåkingen i stor grad ligger under andre enheter enn Kystvakten.

som helst i territorialfarvannet av fartøy som har meldt inn anløp til norsk havn. Videre kan det foretas slik kontroll av alle norskregistrerte skip.

Når det gjelder øvrig skipstrafikk, må fremmede fartøyers rett til uskyldig gjennomfart i sjøterritoriet respekteres. I indre farvann, dvs. havområdet innenfor grunnlinjene, foreligger ingen folkerettslige begrensninger på kyststatens myndighetsutøvelse. Her kan alle skip underkastes kontroll. I sjøterritoriet, dvs. området utenfor grunnlinjene og frem til territorialgrensen, begrenses kontrolladgangen av havrettens bestemmelser om fremmede fartøyers rett til uskyldig gjennomfart, (jf. avsn. 3.2.4.5 om retten til uskyldig gjennomfart i omtalen av grensene og de folkerettslige rammer). Kystverkets og Forsvarets overvåkingssystemer kan registrere bevegelsesmønstre som kan indikere at seilasen ikke er uskyldig, som for eksempel møte mellom to skip eller ankring, som ikke er ledd i vanlig seilas. Videre kan Kystverkets og Forsvarets overvåkingssystemer brukes til å identifisere bevegelsesmønstre som kan gi grunnlag for mistanke om ulovlig innvandring. Utvalget mener de muligheter som ligger i Kystverkets og Forsvarets overvåkingssystemer ikke fullt ut er utnyttet. Det er viktig at alle etater som har en rolle i sjøgrensekontroll og overvåking melder sine behov til Kystverket i overensstemmelse med St.meld. nr. 14 (2004-2005) om samordning av meldings- og informasjonssystemene (SafeSeaNet).

Hvis reglene om kontroll av persontrafikken på grensene skilles ut fra utlendingsloven og samles i en egen grenselov, må denne loven tilføyes i kystvaktlovens § 12 bokst. g om kontroll med overholdelse av utlendingsloven. Utvalget mener dessuten at regelen i kystvaktloven § 3 annet ledd, siste setning, samtidig bør endres slik at Kystvakten også tillates å foreta inn- og utreisekontroll i tilknytning til fartøyer som ligger i havn eller til kai. Hovedgrunnen for en slik utvidelse av Kystvaktens virkeområde er de mange anløpsstedene og de lange avstandene, spesielt i Nord-Norge. Det er langt fra alle anløpsstedene som har politistasjon eller lensmannskontor. Man vil spare både tid og ressurser dersom Kystvakten er i nærheten og kan kontrollere for politiet. Dessuten: Jo tidligere kontrollen settes inn, jo mindre blir mulighetene for illegal innreise.

Tilsvarende er det gode rasjonelle grunner for at Kystvakten også gis anledning til å utføre tollkontroll og kontroll etter småbåtloven, jf. kystvaktloven §§ 10 og 12 bokst. i, av fartøyer som ligger i havn eller ved kai, men det ligger ikke under utvalgets mandat å fremme forslag om det.

4.10.3 Riksgrensen - Ytre Schengen grense (den norsk – russiske landegrense)

4.10.3.1 De stedlige forhold – risikovurdering

Norges riksgrense mot Russland går hovedsaklig gjennom øde områder. I Schengen-sammenheng skiller denne grensen seg ut som spesiell fordi den ligger i en geografisk og befolkningsmessige utkant, så langt fra de store befolkningskonsentrasjonene i Europa og Asia som det er mulig å komme på det europeiske fastland.

Klimaet ved grensen er svært hardt etter europeisk målestokk. Vintersesongen strekker seg fra oktober til mai. Under den overlever man ikke i mange timer uten utrustning og trening for polare forhold, og man har ingen mobilitet utenfor vei uten ski/truger eller weasel/snøscooter. Også i sommersesongen kan det være farlig å legge ut i terrenget til fots uten fullverdig turutrustning.

Selv om det finnes relativt grensenær bosetning på russisk side, er det få veier som går nær grensen. Det er bare vegen over grenseovergangsstedet Storskog som har alminnelig trafikk, og selv den bare for de som har tillatelse til grensekryssing eller har tjenstlige oppgaver. Ingen andre veier krysser grensen.

Russland opprettholder et strengt grenseregime med restriksjoner på all ferdsel i grenseområdet og overvåking av hele grensen. Sperrer i form av piggrådgiarder er fortsatt i behold, men blir ikke vedlikeholdt.

På norsk side er grenseavsnittet Grense-Jakobselv uten fast bosetning. I Pasvikavsnittet er det en meget spredt fast bosetning, men en del hyttebebyggelse og nedlagte bruk som tilhører lokalbefolkningen. Det er noe turisttrafikk om sommeren, vesentlig av sportsfiskere og folk som vil se grensen.

Fra hvert grenseavsnitt er det en veg som fører til trafikknutepunkt ved Kirkenes. Derfra går det bare en veg mot Vestfinnmark. Grensens bakland er ikke mindre øde enn selve grenseområdet, og det er stort. Den som ikke vil følge veg, må belage seg på dager til fots og være utrustet for det.

Hele Nord-Norge er etter kontinental målestokk meget tynt bosatt. Landsdelen har svære øde områder og få gjennomfartsårer mot Sør-Norge, Finland og Sverige.

Den som vil krysse grensen illegalt, har tre opsjoner på norsk side. Den ene er straks å melde seg for norsk grensevakt. Den andre er å ta seg fram vestover til fots, hvilket krever adekvat utrustning, trening og terrengkunnskap, noe immigranter sjelden vil ha. Den tredje er å ha et mottakerap-

parat på norsk side som sørger for motorisert transport ut av området.

I realiteten er det bare den tredje av disse metodene som ut fra Schengenhensynene har overvåkingsmessig interesse. Imidlertid er forholdene i Sør-Varanger oversiktlige, og det er god kontakt mellom lokalbefolkningen og politiet og GSV. Det er lite sannsynlig at fremmede elementer skal kunne klare å opprette og drive et mottakerapparat uten at det blir kjent for myndighetene. I tillegg har politiet gode muligheter for å etterprøve om det er noe unormalt ved ferdseleken til eller fra grensen. Det kan med en eller noen få poster fange opp all vegtrafikk ut av grenseområdet og Sør-Varanger.

Blant annet av disse årsaker er illegale kryssinger av grensen mot Russland sjeldne, og de få tilfellene som har forekommet, har hatt lite med innvandring i tradisjonell forstand å gjøre. Bare i de aller siste år, senest i 2005, har man hatt noen få tilfeller av immigrasjons/flyktningepreget kryssing. Det skal også ha vært eksempler på illegale som har omkommet i terrenget. Det må videre antas at eventuell organisert illegal innvandring raskt vil bli detektert.

Det virker fortsatt svært lite sannsynlig at man vil få noe annet enn unntaksvis illegale kryssinger som betyr lite eller intet i Schengensammenheng. Forutsetningen er at man ikke svekker tilstedeværelsen av grensevakt på norsk side, og at man er i stand til å trappe tilstedeværelsen opp dersom nivået på russisk grensekontroll skulle bli redusert, eller det skulle oppstå en stor migrasjonsstrøm med Russland og Murmansk som transittveg til Schengen.

4.10.3.2 Den norske løsningen

Den dobbelte overvåkingen som man hadde på den norsk-russiske grensen gjennom et sivilt grenseoppsyn og militære grensevakter i ti år fram til 1959, ble avvirket fordi ordningen viste seg utjenlig. Illegal innvandring i nåtidens forstand forekom ikke den gang, og det var lite turisme i området. Det sivile grenseapparatet hadde som sin primær oppgave å hindre overtredelser av grenseregimeavtalen. Det viste seg vanskelig å rekruttere og opprettholde en adekvat bemanning. Det ble ansett at de sivile oppgavene kunne ivaretas bedre av de militære mannskaper som uansett måtte patruljere og overvåke grensen.

Forsvaret ved GSV påtok seg oppgaven med grenseoppsynet på den norsk-russiske grensen i 1959 som bistand til politiet. Som nevnt under etatsbeskrivelsen av Forsvaret, se avsnitt 3.4.6, utfører Forsvaret både sine militære primær oppga-

ver og en rekke sivile oppgaver på den norsk-russiske grensen. Grunnet de rent militære oppgavene (suverenitetshevdelse og hevdelse suverene rettigheter), vil Forsvaret alltid være tilstede på den norsk-russiske grensen. Forsvarets oppgaver på den 196 km lange grensen gjennomføres kontinuerlig.

Grensevakten består både av personell inne til førstegangstjeneste og befal. De vernepliktige ved GSV er selektert i årskullene og kontrollert med hensyn til vandel og pålitelighet. GSV består av noen av de beste og mest motiverte mannskaper som kan skaffes. Grensepatruljeringen skjer ofte under ekstreme forhold som gir verdifull kompetanse til nytte for Forsvaret og norske myndigheter for øvrig.

Befalskorpset ved GSV, som har spesialkompetanse for denne tjenesten, leder de vernepliktige mannskapene under den daglige tjenesten, både på grensestasjonene og under patruljering av grensen.

Det har i alle år vært et tett og godt samarbeid mellom Forsvaret og politiet om de sivile sidene ved grensetjenesten. Etter Schengenevalueringen er dette utviklet videre gjennom samarbeidsavtalen mellom politiet, grensevakten/GSV og grensekommisjonen av 1. februar 2008, som i detalj regulerer forhold som begrenset politimyndighet, samtrening med politiet og operativt samarbeid ved håndhevelse av grenselovgivning og trussel om eller bruk av våpen. GSVs mannskaper kurses av politiet. Gjennom denne avtalen er man sikret en god samordning og ansvarsfordeling. All utøvelse av politimyndighet og håndheving av utlendingsloven vil skje under politimesterens overordnede ledelse. Grensevakten kan stanse og anholde personer på og ved grensen i samsvar med utlendingslovens regler, men dersom det blir behov for ytterligere inngrep, skal politiet overta det direkte ansvaret for nødvendig oppfølging, herunder eventuell pågripelse. Grensevaktene bærer våpen i utøvelsen av sine militære oppgaver på den norsk-russiske grensen. Når grensevaktene opptrer i forbindelse med utøvelse av sivil grenseovervåking og -kontroll på vegne av politiet, skal grensevaktene opptre som om de er ubevæpnet. Våpenet de bærer kan da kun brukes i selvforsvar. Samarbeidsinstruksen etablerer også et fellesskap om relevant informasjon mellom grensekommisariat, politiet og Forsvaret og om trusselvurdering og analyser.

Sett i Schengensammenheng er den norsk-russiske grensen med sine 196 km meget kort og den er i utpreget grad et lavrisikoområde når det gjelder illegal innvandring. Det ville være en dårlig pri-

oritering å etablere en sivilt bemannet overvåkingsenhet bare for denne grensestrekningen. Det framstår også som noe tvilsomt for utvalget om det overhodet vil være mulig å fremskaffe en sivil styrke av samme størrelse som grensekompaniet med de kvaliteter og evne til å ta seg fram i vanskelig terreng som dette kompaniet innehar og som tjenesten til alle årets tider krever. Patruljering og observasjon under så ekstreme forhold, på en grense hvor grensekrenkelser er en sjeldenhet og hvor Forsvaret uansett vil være tilstede, kan vanskelig gjennomføres over særlig lang tid med de kvalitetskrav som må stilles til tjenesten. Gjennom å benytte GSVs mannskaper på grensen, som byttes ut med jevne mellomrom, sikrer man i større grad et motivert mannskap som er profesjonalisert for oppgaven. Oppgaven passer for beordret personell som står i tjeneste i et avgrenset tidsrom. Slikt personell kan rekrutteres fra en større styrke, slik som Forsvaret. En tilsvarende rekrutteringsbase finnes ikke på sivil side. Å bruke polititjenestemenn er neppe realistisk. Det er mye lettere å holde mannskapene motivert hvis de er unge, oppfatter felttjeneste som en utfordring og selv har ønsket seg slik tjeneste. Etter utvalgets bedømmelse er det stor sannsynlighet for at en sivil grensetjenestemyndighet ikke ville klare å holde en kontinuerlig overvåking på samme nivå som den GSV nå besørger. Man ville antakelig bli tvunget over på periodiske kontroller, patruljering og sporing. Som en konsekvens ville den løpende visuelle og elektroniske overvåkingen bli svekket.

GSV avgir et par mannskaper til grensestasjonen på Storskog, men deltar ikke i grensekontrollen der. Det er politiet som står for inn- og utreisekontrollen. Hvorvidt bemanningen bør økes og profesjonaliseres, og vaktholdet på stedet forbedres, er derfor uten betydning for bedømmelsen av GSVs rolle i grensetjenesten.

Også økonomisk sett er nåværende ordning klart å foretrekke. En sivil oppsynsstyrke vil bli meget kostbar i drift, sammenliknet med en militær avdeling som er oppsatt med vernepliktige mannskaper. Lønningsposten må veie tungt fordi det dreier seg om helkontinuerlig tjeneste. I tillegg vil en militær styrke kunne benytte materiell den uansett må ha, mens en sivil enhet også må tilføres nytt materiell for utførelsen av grenseovervåkingen.

Utvalget vil likevel understreke at den norske ordningen er basert på at det er det sivile politi som, foruten å lede og gi premissene for den sivile grenseovervåkingen og -kontrollen, også må ha de nødvendige ressurser til å overta en situasjon som krever bruk av tvangsmyndighet. En mulig framtidig økning av risikoen for ulovlige grenseovertre-

delser, vil bare kunne møtes med et forsterket politinærvær og kort reaksjonstid, dvs. beredskap og høy mobilitet.

4.10.3.3 Andre hensyn

Stabile ordninger gir trygge relasjoner. Den dialog og kontakt mellom naboer som grenseregimeavtalen har skapt, har gitt lavspenning i områder som under hele den kalde krigen var strategisk viktig. Det har i denne sammenheng vært verdifullt i seg selv at man fra norsk side både har vært representert ved politi, Forsvar og med grensekommisæreren som en uavhengig instans.

Også Schengenstatene er i dette perspektivet tjent med at Norge ikke endrer på ordninger som har vist seg å tjene viktige nasjonale og internasjonale interesser, og som samtidig representerer en viktig del av en troverdig grenseovervåking.

Det kan tilføyes at forholdene kan endre seg, slik at det blir behov for en betydelig forsterket grensetjeneste, enten akutt og kortvarig, eller på lang sikt. Langsiktige problemer får man ta når de måtte komme. De kortsiktige problemene vil man ikke mestre bedre med en sivil grensetjeneste enn med den ordning man nå har. Uansett ordning vil kortsiktig mannskapsforsterkning måtte hentes fra etater som har personellressurser som ikke daglig står i grensetjeneste, det være seg politiet eller militære mannskaper.

4.10.3.4 Konklusjoner

Drøftelsen foran har brakt utvalget til følgende konklusjoner når det gjelder den norsk – russiske grensen:

- (1) Risikoen for illegal grensekryssing er for tiden liten, - ubetydelig i Schengensammenheng. Endringer vil kunne detekteres raskt og fanges opp med supplerende kontroll i områdene i nærheten av grensen.
- (2) Hvis grensetjenesten i sin helhet ble lagt over på et sivilt organ, ville kontrolleffekten sannsynligvis bli redusert, samtidig som utgiftene ville øke vesentlig.
- (3) Nåværende ordninger synes optimale sett i forhold til grensens karakter og situasjonen i dag.
- (4) Dagens ordning ivaretar viktige sikkerhetspolitiske behov og et godt naboskap. Stabile ordninger er i denne sammenheng en fordel.

4.10.4 Landegrensen for øvrig

Riksgrensen mot Sverige og Finland er indre Schengengrenser. Inn- og utreisekontroll kan ikke

utføres der med mindre Norge går til midlertidig gjeninnføring av kontrollen med indre grenser i medhold av grenseforordningens art. 23 flg. Da blir det tale om kontroll på grenseoverganger knyttet til veg. Kontroll og overvåking i terrenget vil politiet ikke makte, unntatt på mindre strekk.

Kontroll i terrenget vil kreve at det hentes inn mannskapsressurser fra politireserven eller Forsvaret.

I en ekstraordinær immigrasjonssituasjon vil politireserven kunne være en viktig ressurs. Det vil kreve endring av lov om tjenesteplikt i politiet.

Sivilforsvaret benyttes også som en bistandsstyrke bl.a. til politiet f.eks. ved redningsaksjoner, forurensningssituasjoner og naturulykker som store ras. Det er ikke anledning til å benytte sivilforsvarsmannskaper i oppdrag som krever politimyndighet. Det innebærer at sivilforsvaret ikke vil kunne supplere politiet i arbeidet med grenseovervåking/inn- og utreisekontroll. I en ekstraordinær immigrasjonssituasjon med stor tilstrømming av flyktninger over grensen, vil imidlertid sivilforsvaret kunne benyttes til etablering og drift av mottaksentra for flyktninger.

Ved unionsoppløsningen med Sverige ble det den 26. oktober 1905 inngått «*Konvensjon angående neutral zone, befæstningers nedleggelse m.m.*» hvorved det ble opprettet en 30 km nøytral sone som strakk seg ca. 15 km på hver side av riksgrensen fra Oslofjorden til litt nord for Elverum (61. breddegrad). Konvensjonen forbød at det i sonene «*stasjoneres eller samles noget bevæpnet militær styrke.*» Ved konvensjon av 27. januar 1993 ble denne konvensjonen opphevet. Det er nå ingen folkerettslige begrensninger når det gjelder å ha militære styrker langs den norsk-svenske riksgrensen.

4.11 Samiske spørsmål

Samene er et folk som er bosatt i alle land på Nordkalotten – Russland, Finland, Sverige og Norge. De har fra svært lang tid tilbake beveget seg på tvers av det som nå er riksgrenser.

I dag utøves samisk reindrift i fjell og utmarksområder i Finnmark, Troms, Nordland og Nord-Trøndelag, samt i deler av Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Hedmark. Norske reieiere har disponert beiteområder i Sverige i henhold til konvensjon om reinbeite mellom Norge og Sverige av 9. februar 1972. Tilsvarende har svenske reieiere disponert beiteområder i Norge. Denne konvensjon løp ut 30. april 2005, og det forhandles nå om en ny reinbeitekonvensjon med Sverige. Det vises

for øvrig til Ot.prp. nr. 75 (2004-2005) og Innst.O. nr. 98 (2004-2005).

Utvalget kan ikke se at en ny grenselov vil berøre samiske interesser utover at man må passe på at den samiske reindrift kan skje uavhengig av grenseovergangssteder også dersom inn- og utreisekontroll skulle bli gjeninnført på de indre Schengengrenser.

4.12 Forvaltningsrettslig kontroll og straffeprosessuelle inngrep

Når politiet etterforsker og forfølger straffbare handlinger, opptre det som instrument for påtalemyndigheten og styres av straffeprosessens regler. I den utstrekning straffeforfølgningen medfører inngrep i noens private rettssfære, må politiet ha straffeprosessuell hjemmel og konkret få en beslutning, enten truffet av representant fra påtalemyndigheten eller av domstolene. Inngrepene gjennomføres av politiet selv. Har de ikke vært forelagt retten på forhånd, skal eller kan de, så lenge de består, bringes inn for retten til full samtidig prøving.

Slik er det ikke når et forvaltningsorgan forbereder og treffer vedtak. Forvaltningsvedtak krever ikke domstolsbehandling. De kan bringes inn for domstolene av den berørte part, men da vil det dreie seg om en kontroll av det rettslige og faktiske grunnlag, ikke en full prøving, og det vil normalt være tale om en behandling i ettertid. Forvaltningsvedtak er på den annen side ikke automatisk eksekverbare uten at det foreligger særskilt hjemmel. Det kan heller ikke uten særskilt hjemmel gjøres inngrep i partenes eller andres rettssfære for å tilveiebringe opplysninger om de faktiske forhold, sikre bevis eller sikre sakens gjenstand i påvente av vedtak.

Som det framgår i framstillingen av organene og lovverket i avsnitt 3.4 er det en rekke forvaltningsorganer som har slike inngrepshjemler. Det henger sammen med at de er forvaltningsorganer med kontrollfunksjon. Skal de kunne utføre kontrollen, må de kunne bevege seg inn i borgernes rettssfære. Det er ikke nok at partene selv tilveiebringer de opplysninger forvaltningsorganet trenger. Plikten til å stanse for trafikkontroll er et typisk eksempel. Tollmyndighetenes inngrepshjemler ved tollkontroll er et annet eksempel. I sjøterritoriet og økonomisk sone kan Kystvakten stanse og visiterer fartøyer med egne hjemler (kystvaktl. §§ 29 og 31). I sin kontrollvirksomhet for andre etater kan den benytte de inngrepshjemler de har, dvs. at

den under tollkontroll kan nytte de virkemidler tollmyndighetene har.

Forvaltningens inngrep er ikke straffeprosessuelle, og de er ikke gjenstand for full domstolsprøving. Mange er prosessledende og derfor ikke påklagbare enkeltvedtak. Ofte vil dessuten bruken av inngrep være fullført innen saken kommer opp for overordnet myndighet eller blir brakt til domstolskontroll. Slektskapet med de straffeprosessuelle inngrep (tvangsmidler) kan likevel være sterkt. Tollmyndighetenes adgang til å foreta undersøkelser av personer og eiendom ligger således nær straffeprosessuell ransaking og plikten til å stanse (retten til å kreve det) kan minne om pågripelse.

Tolloven pålegger også partene en opplysningsplikt, dvs. en plikt som strekker seg ut over det at man må gi opplysninger for å oppnå et begunstigende forvaltningsvedtak. En slik opplysningsplikt kan anses som en form for inngrep. Den reiser spørsmålet om opplysninger som gis pliktmessig senere kan benyttes som bevis i straffesak, eller om det såkalte selvinkrimineringsprinsippet er til hinder for det. Hvilke skranker som følger av selvinkrimineringsprinsippet, lar utvalget ligge. Grunnen er at spørsmålet ikke egner seg bedre for lovregulering i en grenselov enn i annen forvaltningslovgivning.

Politiet er også et forvaltningsorgan. Utstedelsen av pass og behandlingen av bevilningssaker etter våpenloven er typiske eksempler, men dette er hva man kan kalle uegentlige politioppgaver, dvs. forvaltningsoppgaver politiet (fortsatt) har fordi noe annet særskilt kontrollorgan ikke er opprettet. Utlendingsforvaltningen, som inn- og utreisekontrollen på grensene er en del av, er en annen forvaltningsoppgave.

Selv om de egentlige politioppgaver, jf. politil. § 2, sjelden går ut på å treffe vedtak, er de en art forvaltningsvirksomhet i den utstrekning de ikke er knyttet opp mot påtalefunksjonene. Det vil si at også borgernes lydighetsplikt og politiets adgang til å gi pålegg og nytte makt hører forvaltningsretten til. Også innbringelsesretten etter politil. § 8 er forvaltningsrettslig, ikke straffeprosessuell.

Når politiet opptrer i grensekontrollen utøver det altså forvaltningsmyndighet både ut fra politierollen som sådan og i kraft av at det er tillagt inn- og utreisekontrollfunksjonene som utlendingsloven hjemler.

Politiet og tollmyndighetene, for så vidt også andre kontrollmyndigheter på grensen, har altså det til felles at når kontrollen avdekker ulovlige forhold, oppstår det en tosporet behandling. Det ene sporet gjelder forvaltningssaken, det andre gjelder

etterforskningen av mulig straffbar handling. Dreier det seg om inn- og utreisekontroll, vil man få en parallell behandling innen politiet selv. Dreier det seg derimot om tollforhold, må tollmyndighetene snarest mulig varsle politiet slik at det kan sette inn etterforskning. Dette betyr igjen at de forvaltningsrettslige inngrepshjemlene ikke må blandes sammen med bruken av straffeprosessuelle tvangsmidler på en slik måte at det vern straffeprosessloven gir siktede, uthules. Når det gjelder innbringelsene politiet kan foreta i medhold av politil. § 8, er det oppnådd ved at varigheten er begrenset til fire timer. Vil politiet beholde noen ut over det, må det beslutte straffeprosessuell pågripelse og eventuelt følge opp med fengslingsbegjæring.

4.13 Styringslinjer og kommandoveier

Styringslinjene i forvaltningen går fra Kongen i statsråd gjennom fagansvarlig statsråd og dennes departement til underlagte etater og nedover i deres ledd. Styringslinjen korresponderer med overprøvingslinjen, som går nedenfra og opp. Normalt kan det bare klages i ett ledd. Retten til å klage kan altså opphøre på et lavere nivå enn departementet, og den vil nesten alltid være oppbrukt når det gjelder Kongen i statsråd. Det er likevel intet som hindrer et overordnet organ fra å omgjøre et underordnet organs vedtak og disposisjoner. Departementets styringsansvar utøves dels gjennom tildeling av ressurser (budsjettvedtak og tildelinger), samt gjennom forskrifter og instruksjoner (regulatoriske vedtak). Et overordnet organ er heller ikke rettslig avskåret fra å instruere et underlagt i enkeltsaker, men det kan få konsekvenser for klageretten.

I og med at grensetjenesten utføres av flere etater under forskjellige departementer, til dels også på vegne av andre etater, vil den angå et stort antall fagmyndigheter og ligge i styringslinjene til flere departementer, hvorav Justisdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Finansdepartementet, Forsvarsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet er de sentrale på sine respektive ansvarsområder.

Fra regelen om at styringslinjene går gjennom departementene og samles i regjeringen, gjelder noen unntak. Militære kommandosaker avgjøres ved kgl.res. på kommandovei, dvs. at sakene unntas fra ordinær statsrådsbehandling. Nærmere bestemmelser er gitt i forskrift av 8. mars 1963 nr. 8.

Viktigere er det nok at justisministeren ikke står i styringslinjen for påtalemyndigheten (strpl. §

56). Riksadvokaten kan bare overprøves av Kongen i statsråd. Hvis slik overprøving skal skje, vil imidlertid forberedelsen ligge hos justisministeren.

Justisministeren er på sin side ansvarlig for politiet. Det kan instrueres av departementet, men politisjefene og en del av de undergitte tjenestemenn tilhører den underordnede påtalemyndighet og kan i den egenskap ikke instrueres av departementet. Departementet har dessuten tradisjonelt vært meget varsomt med å gripe inn i løpende politioperasjoner. Med mindre det dreier seg om saker av stor prinsipiell eller politisk betydning, vil derfor den samtidige styringen sjelden gå over direktoratnivå.

Politiets ansvar for inn- og utreisekontroll og grenseovervåking er som utgangspunkt underlagt Justisdepartementets styringsmyndighet og justisministerens konstitusjonelle ansvar. Dette gjelder også i forhold til oppgaver som utføres av andre etater som bistand til politiet. Dette er tilfelle der Forsvarets enheter, som for eksempel Kystvakten, eller Grensekompaniet på den norsk-russiske grense, utfører oppgaver som bistand til politiet.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har fagansvaret for utlendingsforvaltningen og innvandringspolitikken, og instruksjons- og overprøvingslinjene går her gjennom utlendingsmyndighetene under Arbeids- og inkluderingsdepartementets overordnede ledelse. Når politiet treffer en avgjørelse i forbindelse med sin inn- og utreisekontroll, er det avgjørende for styringslinjene om avgjørelsen gjelder utøvelse av grensekontroll som sådan, eller om det treffes vedtak mot en utlending ved grensepassering. Denne grensedragningen vil imidlertid ikke alltid være like tydelig.

I prinsippet er det ikke annerledes i Forsvaret enn i det øvrige statsapparat, men Forsvaret behandler i mindre grad forvaltningssaker. Det er innrettet for operasjoner og vil i større grad opptre som en enhet med samtidig operativ ledelse ovenfra og nedover. Slik er det også med Kystvakten. Den er likevel ingen ordinær forsvarsgren, men er en del av Sjøforvaret. Den er satt til å utøve både sivile og militære oppgaver. Som bistandsorgan for de sivile myndigheter skal den utføre det den i det enkelte tilfelle får oppdrag om. Skal den utføre grensekontroll i form av inn- og utreisekontroll vil den være underlagt politiets faglige instruksjonsmyndighet. Samtidig står den under Forsvarets operative ledelse. Skal Kystvakten opptre for politiet, kan det også være som utøvende maktorgan for påtalemyndigheten representert ved politiets påtalepersonell eller statsadvokat. I forlengelse av Kystvaktens bistand til politiets forvaltningskon-

troll (inn- og utreisekontroll), og der denne kontrollen avdekker straffbare handlinger, vil styringslinjen gå over til å følge påtalesporet. I tillegg kommer den praktiske og politiske komplikasjon som ligger i skillet mellom suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse.²³

For politiets utøvelse av inn- og utreisekontroll og grenseovervåking, har vi med andre ord en styringslinje som går til Justisdepartementet. Der det treffes vedtak i utlendingssak går styringslinjen til Arbeids- og inkluderingsdepartementet, og resulterer grensekontrollen i avdekking av straffbare handlinger vil styringslinjen gå i påtalesporet under Riksadvokatens ledelse.

Man står altså overfor et tilsynelatende meget komplekst styringssystem. Det fungerer – for å si det slik – fordi det er innarbeidet. I så måte står det knapt i noen særstilling. I de fleste andre land har man antakelig like komplekse ordninger, som også fungerer fordi man er fortrolig med dem.

4.14 Ulike myndighetsaktører

Utenriksstasjonene spiller en viktig rolle som førstelinjetjeneste for utlendinger som ønsker å besøke Norge. Utenriksstasjonene utfører nødvendig forberedende saksbehandling og er også i en del saker tillagt vedtaksmyndighet. Utenriksstasjonene besitter lokalkunnskap av uvurderlig betydning og bidrar bl.a. til at nødvendig verifisering av saksopplyninger kan gjennomføres. Saksbehandlingen i UDI og politiet, herunder også det arbeidet som blir utført i grensekontrollen, vil i mange sammenhenger være avhengig av det arbeidet som utføres av utenriksstasjonene. At faglig styring, budsjett og ressursdisponering er delt mellom ulike departementsområder medfører et særlig behov for samordning mellom departementer. Dette bl.a. for å unngå at overordnede prioriteringsbehov blir forhindret av sektorpregede disponeringer. Dette gjelder også innad innenfor de samme departementsområdene og vil særlig komme til syne hvor det er gitt rammebevillinger og ulike områder må konkurrere seg i mellom.

Idet visum er en innreisetilatelse, og visumpunktet er utgangspunktet for utlendinger som ønsker å krysse Schengen yttergrense, kan visumsaksbehandlingen ved utenriksstasjonene karakterise-

²³ Jf. Hemmer-utvalgets rapport. I enkelte situasjoner vil Kystvakten kunne opptre både som utøver av sivil myndighet (i forvaltningssporet eller i påtalesporet) og som suverenitets-håndhever.

res som yttergrensekontrollens førstelinje. Utenriksstasjonene fatter vedtak i de aller fleste visumsaker; antall vedtak ligger per nå på omkring 130.000 i året, og er i sterk vekst, samtidig som de saksforberedende oppgavene øker i omfang og kompleksitet. Undersøkelser av tidsbruken knyttet til arbeidet med utlendingsfeltet ved stasjonene indikerer at arbeidet krever om lag 180 årsverk, som tilsvarer en årlig utgift på i underkant av 150 mill. kroner. Dette inkluderer ikke overtidsarbeid, som er svært vanlig på feltet. For at volumøkningen på utlendingsfeltet ikke skal få negative utslag på brukerservicen ved stasjonene, er det derfor avgjørende at pågående tverrdepartementale strategiarbeider sikrer en felles finansiering av utlendingsfeltet, der utenriksstasjonenes betydelige ansvar på feltet iakttas.

Innen kystberedskap, sjøovervåking og meldeplikt har det tidligere vært nedsatt interdepartementale arbeidsgrupper med oppdrag å se nærmere på grunnlaget for å samordne gjeldende forskrifter om meldeplikt for fartøy i forbindelse med anløp i norske farvann og havner, og på behovet for bedre kystovervåking og større samordning av statlige etaters overvåkingsressurser. Innstillingen om samordning av forskrifter om meldeplikt av 1. juli 2002, tilrår et initiativ til utarbeidelse av et overordnet samordnet lovgrunnlag om meldeplikt, den foreslår en ny samordnet forskrift om meldeplikt for fartøyer og et samordnet meldingsmottak. I innstillingen om kystberedskap og overvåking av 30. april 2003 fra en arbeidsgruppe nedsatt av Forsvarsdepartementet, ble det fremmet forslag om et felles meldingssystem som skulle harmoniseres med EUs meldingsinformasjonssystem SafeSea-Net.

Innad i Forsvaret og tollmyndighetene er det god samordning gjennom alle ledd. Forsvaret og tollmyndighetene har, som en oppfølging av tidligere innstillinger og St.meld. nr. 14 (2004-2005), også samordnet seg med Kystverket for å utnytte overvåkings- informasjonssystemene som Kystverket har bygget ut i forbindelse med sivil overvåking av skipsfarten. Innen EU er denne samarbeidsmodellen ansett som en av de beste i Europa. Etter dagens ordning har Politidirektoratet ikke operativ styring med persontrafikken og overvåkingen av grensene. Lokalt har kystpolitidistriktene hvert sitt avsnitt av territorialfarvannet og sjøhavnene. Noen har også internasjonal lufthavn. Bare ett distrikt - Østfinnmark - har Schengen yttergrense, både sjø, land og lufthavn, og dermed mulighet for å få et mer helhetlig bilde.

4.15 Behovet for samordning og samarbeid

4.15.1 Generelt

Norsk grensetjeneste er en komplisert struktur. Innenfor denne strukturen foregår det et utstrakt samarbeid lokalt og sentralt, til dels i regi av samarbeidsavtaler, instruksjoner og forskrifter som utvalget har omtalt i det foranstående. Når det dreier seg om en – i et helhetlig perspektiv – felles oppgave er likevel ikke samarbeid nok. Det må også foretas en samordning, dvs. at man må definere oppgaven, bedømme situasjonen og koordinere den samlede innsats. Dette samordnende elementet mangler eller er for svakt på alle nivåer i Norge, dvs. sentralt, regionalt og lokalt.

Slik utvalget ser det, foreligger det et behov for bedre samordning. Behovet vil bli åpenbart dersom Norge skulle bli utsatt for mer omfattende grensekryssende kriminalitet eller illegal innvandring enn hittil. Dette kan bli et scenario dersom man får bedre kontroll med situasjonen i andre deler av Schengen, for eksempel på den sydøstlige Schengengrense eller i Middelhavet. Bli risikoen for å bli tatt for stor der, vil kriminalitet og menneskesmugling ta andre veier. Da er det om å gjøre at Norge har en grensetjeneste som er i stand til å oppdage hva som skjer og som evner å sette inn mottiltak.

Denne mangelen på samordning var det som ble påpekt ved Schengenevalueringen av Norge, jf. avsnitt 4.9. Samordning nasjonalt og innen Schengenfellesskapet står sentralt i Schengen, jf. pkt. 12 i fortalen til grenseforordningen. Utad er samordningen fra norsk side ivarettatt av Politidirektoratet.

I Schengenkatalogens anbefalinger om best praksis er det lagt sterk vekt på nasjonal koordinering, se kap. B-1 nr.4. Et av de sentrale elementene i denne forbindelse er risikoanalyser, koblet opp mot styring og gjennomføring. Det dreier seg her om bedømmelse av risiki (sårbarhet) og trusler (hvilke illegale handlinger som foregår eller kan opptre). Forutsetningen for løpende analysing av risiko er at hendelser og observasjoner samles inn (for sjøovervåking gjøres dette i dag av Kystverkets overvåkings- og informasjonssystemer) og rapporteres av de lokale utøvende ledd slik at det via regionale og i sentrale ledd kan dannes et etterretningsbilde som etter analyse (herunder mot det internasjonale etterretningsbildet og Schengenprioriteringer) kan bli styrende for innsats og ressursfordeling.²⁴

EUs råd vedtok den 13. juni 2002 en plan for medlemslandenes forvaltning av yttergrensene. Et

sentralt punkt er et system med en helhetlig og integrert grenseforvaltning (Integrated Border Management System - IBM) som er basert på fem hovedkomponenter:

- en felles operativ koordinerings- og samarbeidsmekanisme
- felles integrert risikoanalyse
- personell og utstyr (interoperabelt)
- felles regelverk
- byrdefordeling

Felles regelverk for kontroll og overvåking av de ytre grenser er etablert gjennom grenseforordningen og annet regelverk for grensepassering. Gjennom opprettelsen av grensebyrået FRONTEX og den tilhørende utstyrspoolen (CRATE) ivaretas operativ koordinering av personell og utstyr og felles integrert risikoanalyse. Byrdefordelingen som Grensefondet legger opp til bidrar til en helhetlig og forsvarlig forvaltning av hele Schengens yttergrense. Begrepet integrert grenseforvaltning består av følgende dimensjoner:

- grensekontroll (kontroll og overvåking) som definert i grenseforordningen, innbefattet risikoanalyser og kriminalitetsetterretning
- etterforskning av grenseoverskridende kriminalitet
- en kontrollmodell i fire ledd; tiltak i tredjeland, samarbeid med naboland, grensekontroll, og kontrolltiltak inne på territoriet for fri bevegelse
- samarbeid mellom ulike etater (grensevakter, toll, politi, nasjonal sikkerhet og andre relevante myndigheter), samt internasjonalt samarbeid
- koordinering og harmonisering mellom medlemslandene og institusjoner

Schengenevalueringen har allerede ført til at Politidirektoratet i et brev av 26. mars 2008 har bedt kystpolitidistriktene innlede et tettere samarbeid med Kystvakten og bidra til at Kripos, som sentralt politiorgan, kan foreta nasjonale vurderinger av risiki og trusler og formidle dem til politidistriktene. Det er også bedt om at overvåkingen av sjøgrensen og kontroll med maritim trafikk skal inngå i politidistriktenes virksomhetsplaner. Det arbeides også med en avtale mellom Kystverket og Politidirektoratet om at politiet skal kunne ta i bruk SafeSeaNet i grenseovervåkingen.

Med Schengens arbeid med etablering av EUROSUR følger en ytterligere vektlegging av informasjonsutveksling og etterretningsbilde og et krav om kobling og harmonisering av eksisterende rapporterings- og overvåkingssystemer (bl.a. SSN) og mekanismer på medlemslandnivå, og om etablering av nasjonale koordineringssentre. Som følge av dette har de berørte departementer, mens utvalget har vært under arbeid, begynt arbeidet med etablering av et nasjonalt koordineringssenter.

4.15.2 Nærmere om politiets behov for samarbeid med andre etater

4.15.2.1 Innledning

Som nevnt foran har flere myndigheter oppgaver i forbindelse med grensekontroll. For en kosteffektiv utnyttelse av ressurser er det derfor viktig at politiets grensekontrolloppgaver legges opp i et bevisst samspill og samarbeid med andre myndigheter som har ansvar på grensen. Og ved oppfølging av Schengens grenseforordning må plikten til samordning påligge den etat som har fått det operative ansvaret, nemlig politiet. Dette vil også kunne bidra til en gjensidig økning i kvaliteten på gjennomføring av grensekontrolloppgavene. Utvalget legger derfor opp til at politiet skal utføre sine sivile grensekontrolloppgaver i et nært samarbeid med andre myndigheter. I det følgende vil utvalget nevne noen av de viktigste samarbeidspartnerne.

4.15.2.2 Tollmyndighetene

Tollmyndighetene har ansvar for varekontrollen. Det innebærer at tollmyndighetene både må overvåke grensene og foreta varekontroll på grensene. Siden Norge ikke er en del av EUs tollunion, fører tollmyndighetene også kontroll med all vareførsel over Schengens indre grenser. Tollmyndighetenes tilstedeværelse på Schengen indre grenser vil dessuten være en styrke for de tilfellene der politiets grensekontroll på de indre grenser gjeninnføres.

Kontroll av varer på grensene mellom Schengenlandene er i svært begrenset grad regulert i det regelverket som inngår i Schengensamarbeidet. Tollmyndighetene er likevel en viktig ressurs og samarbeidspartner for politiet i grensekontrollarbeidet. Alene tilstedeværelsen på grenseovergangsstedene tilsier at det er viktig for politiet å ha et godt samarbeid med tollmyndighetene i grensekontrollarbeidet. Tollmyndighetenes ansvar for å hindre ulovlig vareførsel over landegrensene er

²⁴ Risikoanalysering og styring er grundig utredet av Jukka Savolainen i Comprehensive Risk Analysis Model for the Border Guards, utgitt 2007 av Det finske grense- og kystvaktakademi.

overlappende med politiets bekjempelse av grensekryssende kriminalitet, og bidrar i betydelig grad til avdekkingen av grensekryssende kriminalitet så som narkotikahandel. Tollmyndighetene har også et omfattende internasjonalt samarbeid som bl.a. omfatter etterretningssamarbeid.

For at publikum skal få en så enkel og rask grensepassering som mulig, og at selve grensekontrollen skal bli så effektiv som mulig, er det viktig at tollmyndighetene og politiet sammen etablerer gode og publikumsvennlige samarbeidsrutiner på grenseovergangsstedene.

4.15.2.3 Forsvaret

Forsvaret disponerer betydelige ressurser innrettet mot militær grenseovervåking (suverenitetshevdelse). Det er viktig at det sivile samfunn etablerer gode samarbeidsordninger med Forsvaret for å kunne nyttiggjøre seg Forsvarets kapasitet bl.a. når det gjelder grenseovervåking. Som en del av sin virksomhet utfører Forsvaret i dag også sivil overvåking av den norsk-russiske landegrensen under politiets overordnede ledelse. Samarbeidet som er etablert på dette grenseavsnittet oppfattes å være både kostnadseffektivt og kvalitetsmessig godt.

Når det gjelder sjøterritoriet, har politiet ikke egne ressurser til å foreta en effektiv sjøgrenseovervåking. Tilgang til informasjon fra Forsvaret er derfor et svært viktig bidrag til den sivile sjøgrenseovervåkingen. Videre er Kystvaktens tilstedeværelse i territorialfarvannet en viktig reaksjonskapasitet for politiet i sjøgrenseovervåkingen, dette som en av de sivile oppgavene som er tildelt Kystvaktens gjennom kystvaktloven.

Utvalget vil også framheve at den mannskapsstyrke og organisering Forsvaret har, gjør den egnet som en suppleringsressurs for politiets inn- og utreisekontroll i ekstraordinære situasjoner. Det er derfor viktig at politiet og Forsvaret har gode og praktiske samarbeidsrutiner slik at det også i akutte situasjoner vil være mulig å opprettholde en grensekontroll av høy kvalitet.

4.15.2.4 Kystverket

Kystverket disponerer, som ansvarlig sjøsikkerhetsmyndighet, flere systemer av teknisk karakter som kan bidra til en effektiv sjøgrenseovervåking. Det gjelder bl.a. etatens kjede av AIS-basestasjoner langs kysten og havovervåkingssystemet LRIT. Begge systemer gir informasjon som er viktige bidrag til selve grenseovervåkingen til sjøs. Det er

derfor viktig at politiet etablerer samarbeidsrutiner med Kystverket.

Ved hjelp av det elektroniske meldings- og informasjonssystemet SafeSeaNet vil en kunne hente ut informasjon om bl.a. mannskap, passasjerer og om fartøyenes tidligere anløpssteder. Slik informasjon er svært viktig i politiets arbeid med utarbeidelse av risikoanalyser og for å gjøre inn- og utreisekontrollene målrettede og kostnadseffektive.

4.15.2.5 Oppsummering

Gjennom lovgivningen og samarbeidsavtaler mellom ulike etater er det allerede i dag etablert et tett samarbeid mellom ulike myndigheter innenfor grensekontroll. Slikt samarbeid mellom myndigheter anses dessuten å være i tråd med god norsk forvaltningsskikk, og er også tilstede i en rekke situasjoner uten formell forankring. Utvalgets flertall mener likevel at det er viktig å forankre retten og plikten til tverretattlig samarbeid i en ny grenselov.

4.15.3 Nærmere om EUROSUR

EUROSURs oppgaver mv. framgår av pkt 3.3.5.9.2.

Norge vil ved deltakelse i EUROSUR være forpliktet til å opprette et nasjonalt koordineringssenter (NCC). Det er ikke utvalgets oppgave å angi hvilke fullmakter og oppgaver det bør ha, eller hvilke grenserelevante tjenester som bør inngå.

Flertallet har vurdert om det nasjonale koordineringssenteret bør gis en forankring i grenseloven. I lovgivningen blir det nå i større utstrekning enn tidligere tatt inn bestemmelser om organiseringen av arbeidet med forvaltningen av de aktuelle lovbestemmelser. På den annen side er det viktig å ta hensyn til at det er regjeringens ansvar å organisere forvaltningen. Behovet for å lovfeste NCC er avhengig av hvilke oppgaver og fullmakter senteret skal ha. Skal senteret fatte enkeltvedtak, taler det for at det bør gis en lovmessig forankring. Dersom senteret skal kunne utøve myndighet over flere etater, taler også det for å gi senteret en lovmessig forankring.

Hva som blir det nasjonale koordineringssenterets oppgaver, er for tiden til behandling i et ekspertutvalg i EU og utredes også nasjonalt. Det er derfor uklart hva etableringen av koordineringssenteret vil innebære. Utvalget har derfor ikke funnet å kunne konkludere mht. behovet for en lovmessig forankring av det nasjonale koordineringssenteret (NCC).

4.16 Behandling av personopplysninger

4.16.1 Innledning

Politiets oppgaver i grensekontroll og grenseovervåking forutsetter behandling av personopplysninger om et stort antall norske og utenlandske borgere. Dette vil kunne være personopplysninger innsamlet gjennom inn- og utreisekontrollen på grenseovergangssted eller fra grenseovervåking i nærheten av eller mellom grenseovergangssteder. Selve kontrollen på ytre Schengengrenser, bygger også på bestemte krav om at det kan foretas nærmere søk i personregistre ved kontroll av personer og reisedokumenter, jf. blant annet Schengen grenseforordning art. 7 og Schengenkatalogen. Foruten søk i de sentrale Schengendatabaser, SIS og VIS, vil dette etter omstendighetene også kreve muligheten for søk i nasjonale databaser over etter søkte personer mv.

Mange av opplysningene vil være såkalt sensitive personopplysninger, som for eksempel opplysninger som gjelder mistanke om straffbare handlinger. Det er derfor viktig å sikre at en ny grenselov ivaretar grunnleggende personvern hensyn når det gjelder behandlingen av slike opplysninger.

For det første må det tas stilling til om det er behov for egne regler om behandling av personopplysninger eller om bestemmelsene i lov av 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) er tilstrekkelig til å realisere lovens formål. Det må dernest klargjøres i hvilken utstrekning eksisterende særlig lovgivning for politiets virksomhet også vil være dekkende for politiets grensekontroll og grenseovervåking, herunder som forvaltningsorgan i utlendingssaker, og om disse reglene gir tilstrekkelig og hensiktsmessig vern av personopplysninger. På grunnlag av dette må det vurderes i hvilken utstrekning det er behov for særbestemmelser om behandling av personopplysninger i en grenselov. Dette kan være aktuelt der annen lovgivning er lite dekkende, eller at det er tale om særlig sensitive personopplysninger som det er ønskelig å regulere særskilt i grenseloven.

4.16.2 Personopplysningsloven

Retten til privatliv følger blant annet av den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) art. 8 og står sentralt i EUs personverndirektiv. Personverndirektivet er gjennomført i norsk rett ved lov av 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven).

Personopplysningsloven regulerer behandling av personopplysninger som helt eller delvis skjer med elektroniske hjelpemidler. Loven regulerer også annen behandling av personopplysninger når disse inngår eller skal inngå i et personregister. Formålet med loven er å beskytte den enkelte mot at personvernet blir krenket gjennom behandling av personopplysninger, samt å hindre at opplysningene kommer på avveie, jf. personopplysningsloven § 1.

Loven skiller mellom ikke-sensitive og sensitive personopplysninger, og den fastsetter strengere krav for behandling av personopplysninger som er sensitive. «Personopplysninger» defineres i § 2 som opplysninger og vurderinger som kan knyttes til en enkeltperson. «Sensitive personopplysninger» omfatter bl.a. opplysninger om etnisitet, religion, straffbare forhold, helseforhold, seksuelle forhold og medlemskap i fagforeninger. Med «behandling» av personopplysninger menes enhver bruk av personopplysninger, som innsamling, registrering, sammenstilling, lagring og utlevering, eller en kombinasjon av slike bruksmåter. Behandling av sensitive personopplysninger som ikke er avgitt uoppfordret, krever konsesjon fra Datatilsynet eller særskilt lovhjemmel, jf. personopplysningsloven § 33.

I § 8 oppstilles de grunnleggende kravene for behandling av personopplysninger. Personopplysninger kan bare behandles dersom den registrerte har samtykket, behandlingen er fastsatt i lov, eller behandlingen er nødvendig for å ivareta nærmere definerte interesser, herunder for å utøve offentlig myndighet eller for at den behandlingsansvarlige skal kunne oppfylle sine rettslige forpliktelser. For å behandle sensitive personopplysninger oppstilles det tilleggsvilkår, jf. § 9.

Hovedregelen for behandling av personopplysninger er altså samtykke eller lovhjemmel. Et samtykke må tilfredsstillende de krav som § 2 stiller til et samtykke, dvs. det må være en frivillig, uttrykkelig og informert erklæring. Hvorvidt det foreligger lovhjemmel for den aktuelle behandlingen må avgjøres ved en konkret tolkning av den aktuelle bestemmelsen. Fra forarbeidene til loven, Ot.prp. nr. 92 (1998–99) s. 108, siteres: «Hjemmelskravet er relativt, slik at det kreves klarere hjemmel jo større personvernmessige konsekvenser behandlingen kan få». Videre følger det av § 11 at personopplysninger bare kan nyttes til uttrykkelig angitte formål som er saklig begrunnet i den behandlingsansvarliges virksomhet. I kravet om et uttrykkelig angitt formål ligger at den behandlingsansvarlige forut for behandlingen må fastsette et formål som er tilstrekkelig konkret og avgrenset, slik at det

skaper åpenhet og klarhet om hva behandlingen skal tjene til. Det følger også av § 11 at det ikke er tillatt å bruke innsamlede opplysninger til andre formål enn det opprinnelige formålet, og det avgrenses mot personopplysninger som ikke er tilstrekkelige eller relevante for formålet med behandlingen, eller som ikke er korrekte eller oppdaterte.

Videre har personopplysningsloven regler om rett til innsyn og informasjonsplikt overfor den registrerte, rett til retting av mangelfulle personopplysninger og forbud mot å lagre unødvendige personopplysninger, samt sletting.

4.16.3 Utlendingslovgivningens regulering av behandling av personopplysninger

Gjeldende utlendingslov med forskrifter pålegger utlendingsmyndighetene en rekke oppgaver som forutsetter behandling av personopplysninger. For eksempel håndterer UDI og UNE søknader om asyl, visum, oppholds- og arbeidstillatelse, bortvisning og utvisning, og politiet er pålagt både forvaltningsmessige gjøremål og kontrolloppgaver etter loven. Disse omfatter bl.a. politiets grensekontroll. Gjeldende utlendingslov § 59 gir hjemmel for å fastsette nærmere regler til gjennomføring av loven i forskrift. I utlendingsforskriften § 199 er det gitt regler om register og registrering. Registeropplysningene skal gjøres tilgjengelige for overordnet myndighet. I den grad det ikke strider mot lov, skal registeropplysninger etter anmodning også gjøres tilgjengelige for politiet, tollmyndighetene, andre berørte offentlige myndigheter og politimyndighetene i de øvrige nordiske land. Datasystemet for utlendings- og flyktningssaker (DUF), hvor den største delen av UDIs elektroniske behandling av personopplysninger foregår, er opprettet med hjemmel i utlendingsforskriften § 199.

Det er ikke gitt noen generell bestemmelse som hjemler registrering av sensitive og ikke-sensitive personopplysninger, idet det under lovforarbeidene ble ansett som tilstrekkelig å basere dette på eksisterende hjemler i personopplysningsloven, jf. Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) s. 381. En slik endring i hjemmelsgrunnlaget vil i seg selv ikke medføre endringer med hensyn til hvilke informasjon som skal registreres for gjennomføring av loven. I den nye utlendingsloven er det imidlertid gitt noen særbestemmelser om behandling av personopplysninger, primært ut fra behovet for en klar hjemmel ved sensitive opplysninger. Dette gjelder blant annet §§ 100 og 101 som omhandler opptak, lagring og bruk av fingeravtrykk av enkelte grupper

utlendinger, herunder de som ikke kan dokumentere sin identitet.

Politiet vil i fremtiden ha tilgang til Schengens visumdatabase (C-VIS-databasen) når det skal foretas kontroll av aktuelle visa, herunder å verifisere identiteten til visuminnehaver når VIS-forordningen trer i kraft (om VIS, se avsn. 3.3.5.4).

4.16.4 Rettslig grunnlag for politiets behandling av personopplysninger

4.16.4.1 Innledning

Politiet fører en rekke registre over personopplysninger. Disse kan grovt deles inn i tre hovedkategorier: administrative registre (for intern administrasjon), forvaltningsregistre og registre til bekjempelse av kriminalitet. Noen forvaltningsregistre berører også politiets oppgaver i grensekontroll, og vil bli kort omtalt nedenfor, med unntak av politiets forvaltningsmessige behandling av utlendinger som vil følge reglene inntatt i utlendingsloven, jf. foran.

Politiets (og påtalemyndighetens) innsamling, behandling og bruk av personopplysninger til kriminalitetsbekjempelse er hjemlet i flere lover, hvorav de mest sentrale er strafferegistreringsloven, politiloven og straffeprosessloven. Disse lovene inneholder også regler om taushetsplikt og informasjonsutveksling som i stor grad er overlappende. I forslag til ny politiregisterlov er disse bestemmelsene foreslått slått sammen i en lov.

4.16.4.2 Passloven

Lov av 19. juni 1997 nr. 82 om pass (passloven) regulerer behandling av personopplysninger ved søknad og utstedelse av pass. Lovens § 8 hjemler etablering av et sentralt passregister.

Ved en lovendring 17. juni 2005 nr. 93, ble det gitt hjemmel til elektronisk lagring av biometri i form av ansiktsfoto i passet. Lovendringen var et ledd i implementeringen av rådsforordning nr. 2252/2004 om biometri i pass og reisedokumenter for EU/Schengenborgere, der det ble lagt til grunn at bruk av biometrisk informasjon krevde særlig lovhjemmel. Ved samme lovendring ble det nedfelt et krav om at all biometrisk informasjon innhentet og lagret elektronisk for verifisering av identitet i inn- og utreisekontrollen, skal slettes når verifisering er gjennomført med positivt resultat. Loven gjelder ikke pass utstedt av andre land, men denne bestemmelsen i loven må tolkes slik at den også kommer til anvendelse på biometrisk informasjon opptatt til kontroll av utenlandske pass. Det

bemerkes at Norge foreløpig ikke har plassert ut lesere for lesing av den elektroniske informasjonen i passene.

Ved lov av 19. juni 2009 nr. 86 ble passloven endret slik at det nå også er hjemmel for elektronisk lagring av fingeravtrykk i tillegg til ansiktsfoto.

I passloven er også inntatt særlige regler om rett til innsyn, retting og sletting.

4.16.4.3 Lov om Schengen informasjonssystem

SIS-loven inneholder en rekke bestemmelser om registrering i SIS og behandling av disse opplysningene. Det er også bestemmelser om innsyn, sletting og klageadgang. Dette er nærmere beskrevet i pkt 3.3.5.6.1.

Etter forslaget til politiregisterlov (se nedenfor) skal opplysninger som behandles i medhold av SIS-loven ikke omfattes av politiregisterloven (se Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) side 293 annen spalte). Det vil derfor ikke bli foreslått endringer i SIS-loven ved innføring av politiregisterloven.

4.16.4.4 Strafferegistreringsloven og forslag til politiregisterlov

Lov av 11. juni 1971 nr. 52 om strafferegistrering (strafferegistreringsloven) er den sentrale loven som hjemler etablering av ulike registre for bekjempelse av kriminalitet. Loven er utformet som en fullmaktslov, og etablering og bruk av politiets registre er nærmere regulert ved forskrift.

Med hjemmel i strafferegistreringsloven med forskrifter er det etablert reaksjonsregistre (strafferegister, og register for bøter mv.), saksbehandlingsregistre (Strasak og BL²⁵) og forskjellige operative registre. De operative registre vil blant annet omfatte vakt- og arrestjournaler, samt kriminaletterretningsregistre.

Strafferegistreringsloven har egne regler om taushetsplikt og om utlevering av opplysninger til bruk i strafferettspleien. Loven åpner også for utlevering av opplysninger til forebygging og oppklaring av lovovertridelser. Videre regulerer loven og dens forskrifter bruken av politiattest.

I Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) har regjeringen fremmet forslag til ny lov om politiregistrene – politiregisterloven. Det foreslås å samle bestemmel-

sene om politiets forskjellige registre i en lov (se forslaget til §§ 9 – 14 side 330 - 331). Også politiets taushetspliktbestemmelser og adgang til å utlevere opplysninger er foreslått samlet i politiregisterloven (se Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) side 332 – 335 forslag til §§ 19 – 35). Det er foreslått inntatt bestemmelser om utlevering av ikke verifiserte opplysninger (forslag til § 20) og om utlevering av opplysninger til utlandet (forslag til § 22).

4.16.4.5 Taushetsplikt

De forskjellige etater som utfører arbeid på grensen, har lovpålagt taushetsplikt. Den er enten forankret i de generelle bestemmelsene i forvaltningsloven §§ 13 – 13f slik det er for Kystverket, eller i egne bestemmelser om taushetsplikt som for tollmyndighetene (ny tollov § 12 –1) og politiet (politiloven § 24). Når de forskjellige etater arbeider innfor eget ansvarsområde, gjelder etatens bestemmelser om taushetsplikt. Politiets taushetspliktbestemmelse gjelder ikke bare politiets ansatte, men enhver som utfører tjeneste eller arbeid for politiet (politiloven § 24 annet ledd, annen setning). Denne bestemmelsen er foreslått overført til politiregisterloven, se forslag til dens § 35. Det innebærer at når andre etater bistår politiet med oppgaver som er hjemlet i grenseloven, får politilovens taushetspliktsbestemmelser anvendelse også for samarbeidsetatene. Tollmyndighetene har en beslektet bestemmelse innenfor sitt ansvarsområde (ny tollov § 12-1 fjerde ledd).

Regjeringens forslag til politiregisterlov har en utførlig drøftelse av problemene knyttet til taushetsplikt og adgang til utlevering av opplysninger, se Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) side 101-140 og 302-310. Resultatet av behandlingen av ny politiregisterlov vil få betydning for hvilke bestemmelser som grenseloven skal inneholde om taushetsplikt og utlevering av opplysninger. Dette utvalg må i sitt forslag forholde seg til de regler som gjelder nå.

4.16.4.6 Straffeprosessloven

Lov av 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) gir rammene for innsamling og behandling av personopplysninger ved behandlingen av straffesaker. I påtaleinstruksen er det inntatt nærmere regler om blant annet behandling og oppbevaring av bevis i den enkelte straffesak.

Straffeprosessloven hjemler også etablering av registre med biologiske identifikasjonsegenskaper. Dette gjelder foto- og fingeravtryksregister, samt DNA-register. Utover dette vil etablering av

²⁵ Strasak er politiets og påtalemyndighetens straffesaksjournal som også er et register over alle straffesaker med informasjon om det straffbare forhold, fornærmede, siktede mv., samt om status i saken. BL (Basisløsninger) er politiets og påtalemyndighetens saksbehandlingssystem for utarbeidelse av dokumenter i straffesaker.

registre og behandling av personopplysninger følge reglene fastsatt i eller i medhold av strafferegistreringsloven.

Straffeprosessloven og påtaleinstruksen har egne bestemmelser om taushetsplikt, innsyn og utlevering av opplysninger fra straffesaksbehandlingen. I forslaget til politiregisterlov er bestemmelsene om taushetsplikt, foto og fingeravtrykkregister samt DNA-register foreslått overført til politiregisterloven (se nedenfor).

4.16.4.7 Politiloven

Lov av 23. juni 1995 nr. 42 om politiet (politiloven) gir regler om hvem som har politimyndighet og om hvordan politimyndighet, herunder bruk av makt, skal utøves. Den har ellers en rekke organisatoriske og administrative bestemmelser.

Politiloven gir ellers generelle bestemmelser om politiets oppgaver. Nærmere regulering av de enkelte oppgaver vil i stor utstrekning finnes i annen lovgivning, herunder straffeprosessloven.

Utførelse av politioppgaver vil i betydelig grad være betinget av innsamling og behandling av personopplysninger. De rettslige rammer for dette må søkes i straffeprosessloven, eventuelt i særlovgivning, herunder strafferegistreringsloven. Politiloven har imidlertid en egen bestemmelse som regulerer taushetsplikt og utlevering av personopplysninger (politiloven § 24). I forslaget til ny politiregisterlov er bestemmelsene om taushetsplikt, og utlevering av personopplysninger foreslått overført til politiregisterloven.

4.16.5 Særlig om regulering av fjernsynsovervåking

I personopplysningsloven kapittel VII er det inntatt særlige regler om fjernsynsovervåking. Etter lovens § 36 menes med fjernsynsovervåking «vedvarende eller regelmessig personovervåking ved hjelp av fjernbetjent eller automatisk virkende fjernsynskamera, fotografiapparat eller lignende apparat.» Loven fastsetter nærmere regler for all fjernsynsovervåking, herunder om behovsvurdering, utlevering av opptak, samt varsling. For øvrig gjelder for all fjernsynsovervåking også kravet om behov etter § 8, samt om behandling etter §§ 9 og 11. Reglene får også anvendelse når overvåkingen gjennomføres av offentlige myndigheter. Det er gitt særskilte forskrifter om fjernsynsovervåking.

Regulering av fjernsynsovervåking omfatter i utgangspunktet områder som er åpne for alminnelig ferdsel. Dette kan omfatte både offentlige steder og private områder som benyttes av allmenn-

heten. Det vil også omfatte butikker, banker eller offentlige kontorer som tar i mot publikum, som for eksempel en politistasjon.

Bruk av fjernsynsovervåking av steder hvor en begrenset krets av personer ferdes, krever et *særskilt behov*. Dette går både på at behovet må kunne konkretiseres og at det strekker seg over tid, med andre ord slik at det ikke utelukkende knytter seg til en enkelt begivenhet. Det er også en forutsetning at formålet ikke kan oppnås med andre tilgjengelige tiltak.

Bruk av fjernsynsovervåking krever ikke tillatelse, men skal meldes til Datatilsynet. Det er dessuten et krav om at overvåkingen skal varsles ved tydelige oppslag. Der det gjøres opptak skal disse oppbevares på trygg måte. Ved opptak som gjøres digitalt og overføres elektronisk fra kamera til sentralt utstyr, må sikringen omfatte både eventuelle opptak og datanettverket.

Der det gjøres opptak ved fjernsynsovervåkingen, skal disse slettes senest etter 7 dager. Dersom det er sannsynlig at opptakene vil bli krevd utlevert til politiet i forbindelse med etterforskning, kan opptakene lagres i inntil 30 dager.

4.16.6 Behovet for å regulere behandling av personopplysninger i grenseloven

Politiets forvaltningsoppgaver knyttet til grensekontroll, herunder inn- og utreisekontroll og kontroll av reisedokumenter og lignende, representerer behandling av en betydelig mengde personopplysninger. Kontrollen skjer etter regler gitt i eller i medhold av utlendingsloven.

Utlendingsloven gir i dag ingen alminnelig hjemmel for å registrere inn- eller utpasseringer over de ytre Schengengrenser, med unntak av asylsøkere og visumpliktige. Utvalget finner det naturlig at det i en ny grenselov gis en egen hjemmel for å kunne foreta de registreringer som innføring av entry/exit-ordningen (se pkt. 3.3.5.9.1) vil kreve. Det vil være registrering av tredjelandsborgere ved inn- og utreise fra Schengenterritoriet. Registrering må kunne foretas også før entry/exit-ordningen er satt i verk, enten ved at Norge deltar i pilotprosjektet som skal gjennomføres før ordningen iverksettes, eller nasjonale behov tilsier registrering. Det er mest hensiktsmessig at bestemmelsen utformes som en fullmaktsbestemmelse da regelverket ennå ikke er fastsatt. De nærmere regler om oppbevaring, bruk og sletting bør gis i forskrift.

Også grenseovervåking mellom grensekontrollstedene vil kunne medføre at personer blir stanset og kontrollert. Utvalget sikter da til de situ-

asjoner der det foreligger et grunnlag for å avkreve personer identitet og forklaring vedrørende deres opphold i grenseområdet. Her vil en registrering sikre notoriteten over myndighetshandlingen. Utvalget vil imidlertid understreke at dette ikke skal omfatte tilfeller der personer er i kontakt med grensemyndigheten, for eksempel for å få råd og veiledning. Bestemmelser om registrering bør også her gis som en fullmaktsbestemmelse.

Schengen grenseforordning forutsetter at grenseovervåkningen også kan gjennomføres ved ubemannede tekniske hjelpemidler, som for eksempel kameraovervåking. I pakt med den teknologiske utvikling vil overvåkningen kunne bli gjennomført både med stasjonært utstyr og utstyr plassert på ubemannede fartøyer, og med ulike teknologier basert for eksempel på utstyr for optiske opptak, eller sensorer som fanger opp bevegelse, varme, lukt osv. Det avgjørende for forholdet til personvernsløvgivningen er om utstyret tar opp og eventuelt registrerer informasjon om identifiserbar person. En forutsetning for at hensynet til personvernet kommer inn, er med andre ord at det skal være mulig å knytte aktuelt opptak til bestemt person.

Gjeldende regulering av fjernsynsovervåking i personopplysningsloven antas ikke å være hensiktsmessig i forhold til de behov som er til stede ved grenseovervåking. Reglene er beregnet på overvåking av bestemte objekter eller avgrensede områder. Heller ikke reglene om varsling, samt oppbevaring og sletting antas å gi hensiktsmessige rammer for bruk av teknologisk utstyr for grenseovervåking.

Utvalgets flertall vil derfor foreslå at det gis en særskilt hjemmel i grenseloven til å gjennomføre overvåking med stasjonært eller mobilt utstyr,

bemannet som ubemannet, herunder satellitt. Nærmere regler om valg av utstyr, bruk, oppbevaring og sletting av opptak bør gis i forskrift. Utvalgets flertall vil for øvrig peke på at en så systematisk overvåking av personer som det er snakk om i denne sammenheng også for så vidt gjelder direkte observasjoner ved stasjonært eller patruljerende personell, bør gis med hjemmel i lov, og ikke bare være forankret i ulovfestede prinsipper om offentlig myndighets handlingsrom.

Politiets oppgaver knyttet til grensekontroll, har også til formål å bekjempe kriminalitet, dels ved forebygging, men også gjennom avdekking og etterforskning. Der det avdekkes kriminalitet vil den videre håndtering av personinformasjon følge av regler gitt i straffeprosessloven, eventuelt supplert med reglene gitt i eller i medhold av strafferegistreringsloven.

Som *oppsummering* ser utvalgets flertall at det er behov for særskilte regler for behandling av personinformasjon som genereres gjennom person- og dokumentkontrollen på grenseovergangsstedene i den grad dette ikke fanges opp av annen forvaltningslovgivning. Videre er det også behov for særskilte regler for behandling av personopplysninger i forbindelse med politiets kontroll rettet direkte mot person under overvåking av grensen.²⁶ Reglene bør være fullmaktsregler, idet det må gis utfyllende bestemmelser ved forskrift. Videre bør det gis en egen hjemmel for politiets bruk av utstyr for overvåking. Denne foreslås også gitt som en fullmaktsbestemmelse.

²⁶ Der overvåking skjer som bistand til politiet, for eksempel av Kystvakten eller av GSV, må reglene gis tilsvarende anvendelse.

Kapittel 5

Riksgrensen (landegrensen)

5.1 Riksgrenseloven

Riksgrenseloven av 14. juli 1950 nr. 2 ble i sin tid fremmet av Utenriksdepartementet ved Ot.prp. nr. 35 (1950). I proposisjonen vises det til at grenseregimeavtalen med Sovjetsamveldet utløste behov for en riksgrenselov, som da burde gjelde for hele riksgrensen. Ut over korte henvisninger til avtalen er proposisjonen så og si uten motiver.

5.2 Grensens gang

Foran under kap. 3 har utvalget redegjort for hvordan det norske fastlands grenser er fastlagt i traktater. Hvor de fastlagte grensene løper, er ikke nedfelt i riksgrenseloven og skal heller ikke nedfelles i en ny grenselov.

5.3 Grensegatene

5.3.1 Gjeldende rett

Riksgrensel. § 1 gir bestemmelser om rådigheten over riksgrensen og grensegaten, men angir ikke hva en grensegate er. Grensegater er ryddede striper som løper på hver side av selve grensen. Grensegatens bredde og hvilke restriksjoner som skal gjelde i dem er nærmere angitt i grenseavtalene med våre nabostater. Det grunnleggende og selv-sagte utgangspunkt er at hver stat har full suverenitet på sin side av grenselinjen, men man har avta-lefestet restriksjoner for bebyggelse og vegetasjon i grensegaten. På denne måten legges det til rette for at hver stat skal kunne føre tilsyn med grensen og vedlikeholde grensemerkingen. Den avtalte bredden på grensegaten varierer med de ulike grenseavsnitt.

Grensegaten på riksgrensen mot Sverige og Finland er fastsatt i §§ 9 og 27 i kodisill (tillegg) nr. 2 til Strømstadtraktaten av 1751. Der bestemmes det at grenselinjen i skog skal uthugges i 16 alners bredde, 8 på hver side. Det gir en bredde på $0,6275 \times 8 = 5,02$ m på hver side. En grensegate på 16 alen praktiseres ikke lenger.

Etter 1751 har det vært regelmessige grenseopp-ganger med Sverige, senere også med Finland. Under disse har merkingen blitt justert og forbedret, grensegatene ryddet og bygninger i grensegaten revet.

For den norsk-svenske grensen ble man ved en noteveksling av 16. september 1957 enige om da å rydde en grensegate på totalt 5 meter, dvs. 2,5 meter på hver side av grenselinjen.

På den norsk-finske grense (hvor Finland er Sveriges suksessor) har man i praksis derimot ryddet gaten i 4 meters bredde på hver side, totalt 8 meter.

Bredden på den avtalte grensegaten på den norsk-russiske grensen er også 8 meter, dvs. 4 meter på hver side av grenselinjen, jf. artikkel 6 i grenseregimeavtalen av 1949. Videre bestemmes det i artikkel 6 at grensegaten skal holdes i full orden, og når det er nødvendig renskes for busker og kratt som hindrer sikten. Dyrking av jorden og oppføring av anlegg og bygninger av enhver art skal være forbudt i grensegaten. Ved overtredelse skal de skyldige holdes til ansvar.

De folkerettslige avtalene om grensegater er gjennomført internrettslig i riksgrensel. § 1 første ledd. Etter den kan det offentlige utøve enhver nødvendig rådighet i grensegaten uten hinder av private rettigheter. Rådigheten kan blant annet utøves til fredning og rydding. I dette ligger en rådighetsinnskrenkning for grunneier. Den rådighet staten er gitt, er så omfattende at grunneier i realiteten ikke kan foreta seg noe i grensegaten uten det offentliges samtykke. Det offentlige kan på sin side ikke samtykke i noe som vil bryte med forpliktelsene etter grenseavtalene. Så omfattende rådighetserverv vil normalt utløse krav om erstatning, jf. GrI. § 105. Sett hen til det lange historiske forløp, kan det imidlertid ikke være tvilsomt at det her dreier seg om rettigheter staten for lengst har ervervet og som staten kan benytte seg av uten å yte vederlag.

5.3.2 Utvalgets vurdering

Grensegaten, og statens nærmest eksklusive rådighet over den, bør videreføres i en ny grense-

lov, og det bør skje på en klarere måte enn i riksgrenseloven. Utvalget vil peke på at de avtalerettslige forpliktelser er noe forskjellig for de ulike grenseavsnitt. Disse ulikheter er imidlertid ikke så store at de begrunner forskjellig reguleringer på de ulike grenseavsnitt. Utvalget finner det derfor hensiktsmessig å gi generelle bestemmelser om grensegater, som gis anvendelse i forhold til alle grenseavsnitt.

Utvalget foreslår at det lovfestes at det langs riksgrensen løper en grensegate på 5 meter, selv om den ryddede bredden i dag ikke overstiger 4 meter for noen av grenseavsnittene. Utvalget har valgt denne løsningen fordi den er enkel å forholde seg til for allmennheten og rettighetshavere. En står fritt til å ha en bredere grensegate enn det de folkerettslige avtalene pålegger oss. Det ville ikke ha vært hensiktsmessig om loven fastsatte ulike bredder for de forskjellige avsnitt. Et alternativ kunne ha vært å lovhjemle en maksimalbredde, dvs. en bredde på inntil 5 meter, men utvalget har forkastet løsningen som for lite informativ.

Det slås fast at i grensegaten har grunneier ingen rådighet uten myndighetenes godkjenning. Det offentlige gis en rett til å foreta det som er nødvendig for å holde grensen og grensegaten ryddet og oppmerket.

5.4 Rådighet, bruk og skade utenfor grensegaten

5.4.1 Gjeldende rett

Riksgrenselovens § 1 om hvilke inngrep og restriksjoner som kan pålegges av det offentlige, angir ingen geografisk begrensning og er følgelig ikke begrenset til grensegaten.

Bestemmelsen har tre elementer:

(1) Utgangspunktet er at det offentlige kan utøve enhver rådighet som er nødvendig for gjennomføring av oppmerking, ryddiggjøring, fredning eller overvåking av riksgrensen og grensegaten uten hinder av private rettigheter (§ 1 første ledd, første punktum).

(2) Videre følger det av bestemmelsen at Kongen har en adgang til å nedlegge forbud mot at det foretas handlinger eller drives virksomhet av nærmere angitt art når øyemedet med forbudet er å lette overvåkingen, forebygge forurensning av grensevassdragene og skade på grensemerking eller forebygge skade på nabolandets territorium (§ 1 første ledd, annet punktum).

(3) Ytterligere er det etablert en rett til å ekspropriere eiendomsrett eller bruksrett til fast

eiendom eller løsøre til fremme av formål som nevnt under (1) (§ 1 annet ledd).

Forbudshjemmelen i riksgrensel. § 1, omtalt i (2), er bare benyttet for den norsk-russiske grensen. Forskriften av 7. november 1950 § 1 forbyr på denne grensen dyrking og bebyggelse i grensegaten, se foran om denne, samt å lete etter og utnytte mineralforekomster i en avstand av 20 meter fra grenselinjen. Regelen om mineralforekomster er en direkte følge av forpliktelsen etter grenseregimeavtalens art. 18 til ikke å la undersøkelser og utnyttning av dette foregå på en slik måte at den annen parts territorium skades. I artikkel 18 nr. 2 bestemmes det at for å sikre bevaringen av grenselinjen skal det være et belte på 20 meter på hver side av den hvor leting etter og utnyttelse av mineralforekomster som regel skal være forbudt. Det kan bare tillates i unntakstilfelle etter avtale mellom partene.

Spørsmålet om restriksjoner på allmennhetens ferdsel i og bruk av grenseområdene, vil utvalget behandle i et eget avsnitt.

Det som her skal ses nærmere på, er forholdet til grunneiere og andre rettighetshavere. Disse kan kreve erstatning ved inngrep. Riksgrensel. § 1 siste ledd bestemmer at private rettighetshavere skal ytes erstatning for tap eller skade ved avståelser, utøvelse av rådighet eller nedleggelse av forbud etter paragrafens øvrige bestemmelser. Erstatningsregelen må ses i sammenheng med at reglene i § 1 ikke bare gjelder selve grensegaten. De gjelder for enhver eiendom på stedet. Bestemmelsen i § 1 siste ledd kan imidlertid ikke forstås som en særskilt erstatningshjemmel. Det må ligge i den at erstatning bare kan kreves når dette følger av annen norsk lovgivning. Grl. § 105 og ekspropriasjonsvederlagslovens § 3 flg. om erstatning ved avståelser, og teori og rettspraksis om dette, er derfor bestemmende for retten til erstatning. Etter omstendighetene kan det også bli tale om alminnelig skadeserstatning.

5.4.2 Utvalgets vurderinger

Det er utvalgets vurdering at en ny grenselov, i likhet med riksgrenseloven, ikke kan fastsette om og i hvilken utstrekning det offentliges bruk av og inngrep i privat eiendom og rettigheter er erstatningsbetingende, men loven må sikre at det offentlige kan foreta det som er nødvendig for grenseformålet. Det må da skilles mellom ulike typer tiltak. I den forbindelse må utvalget vurdere om de regler som foreslås kan forventes å utløse erstatningsplikt.

Det offentlige må for det første sikres *atkomst* til grensen og grensegaten og til å foreta rydding og merking selv om det medfører skader utenfor selve grensegaten. En slik adgang følger av riksgrenseloven, se (1) foran, men den bør uttrykkes klarere. Den bør dessuten utvides til også å dekke øvelser. Videre bør det gis rett til å bruke privat veg. Som «det offentlige» må i denne forbindelse anses enhver etat som er tillagt oppgaver på grensen, det være seg tilsyn, overvåking eller kontroll, herunder særskilte kontrollmyndigheter som har behov for å opptre der. Til førstnevnte gruppe hører politiet, grensekommissærer med underlagte, toll, Forsvaret, grensekommisjoner og Statens Kartverk. Til de sistnevnte hører for eksempel Mattilsynet og regionvegkontorene.

Atkomstregler for myndigheter er ikke ukjent i lovgivningen. Et eksempel er vassdragsmyndighetenes rett til uhindret tilgang til vassdrag, se vannressursl. § 55. Atkomstregler vil normalt ikke utløse erstatningsplikt, men hvis de medfører skade, for eksempel på terreng eller skog eller vegbane, eller hvis det dreier seg om bruk av arealer eller gjenstander som er eksklusive for eieren, kan de tenkes å utløse krav om erstatning eller bruksvederlag, se vannressursl. § 57 første ledd om skadeserstatning etter vassdragsundersøkelser, jf. også Forsvarets ordninger med skadegjennomgang og oppgjør med grunneiere og andre som er påført tap under militære øvelser.

Det offentlige må videre sikres rett til å erverve grunn og rettigheter for varig bruk, jf. (3) foran. Da er det tale om *ekspropriasjon*. Det kan dreie seg om vaktårn, parkeringsarealer, grenseovergangssteder m.m. og om veganlegg. Slik ekspropriasjonshjemmel gir oreigningsl. § 2 nr. 8 (tollstell), nr. 13 (politistell) og nr. 15 (militærstell). Opplistingen av ekspropriasjonsformål i oreigningsl. § 2 er ment å dekke alle offentlige ekspropriasjonsformål. Likevel ble ekspropriasjonshjemmelen i riksgrenseloven beholdt. Slike hjemler ble også beholdt i annen lovgivning hvor man mente de burde komme til uttrykk ved siden av oreigningslovens opplisting. Derfor bør den også beholdes i en ny grenselov.

Videre er det utvalgets vurdering at det offentlige fortsatt må kunne nedlegge forbud omtalt i (2) som innebærer en *rådighetsinnskrenkning* for grunneiere og rettighetshavere. Det finnes mange rådighetsinnskrenkninger i norsk lovgivning, og det er en rik teori og praksis om dem og forholdet til Grl. § 105. Særlig kjent er byggeforbudet i strandsonen, innført ved lov i 1965, prøvet i Rt. 1970 s. 67, nå hjemlet i plan- og bygningsl. § 17-2. Forbudet ble ikke ansett å innebære ekspropriasjon, selv om det i saken for Høyesterett medførte

at en holme på 70 mål ikke kunne bebygges. Andre eksempler på rådighetsinnskrenkninger som ikke utløser erstatningskrav i seg selv er byggeforbudssonene langs offentlig veg (vegl. § 29), og vernet av kantvegetasjon langs vassdrag (vannressursl. § 11). Begge disse restriksjonene tar bl.a. sikte på å hindre skade.

Som hovedkriterier for bedømmelsen av hvorvidt en rådighetsinnskrenkning er erstatningsbebindingende eller ikke anses:

- hvor vesentlig rådighetsinnskrenkningen er,
- om innskrenkningen rammer bruksmåter som er under utøvelse eller bare hindrer framtidige,
- om innskrenkningen medfører tilintetgjørelse av ting (riving) og
- om innskrenkningen rammer mange eiendommer eller bare noen få.

Tatt i betraktning riksgrensens alder og stabilitet og det store antall eiendommer som berøres, virker det ikke sannsynlig at rådighetsinnskrenkninger som anses nødvendig for grenseformålene vil kunne utløse erstatningsplikt. Det må dessuten tas i betraktning at grensene i stor utstrekning går gjennom utmarksområder hvor ressursutnyttelsen stort sett dreier seg om hogst, beite, jakt og fiske, dvs. virksomheter som i liten grad vil bli skadet av den type forbud som kan bli aktuelle.

Den norske riksgrensen går stort sett gjennom områder som enten er lite befolket og lite tilgjengelige eller som følger terreng på en naturlig måte, gjerne i terrengskiller som fjellkjeder og vassdrag. Det kan tenkes typer virksomhet som kan være skadelig for grensetrafikken og overvåkingen og kontrollen av den. Utvalget har kommet til at det bør vurderes å hjemle et alminnelig forbud mot bebyggelse og andre inngrep nær ved grensegaten uten samtykke fra grensemyndighetene. Utvalget har funnet at denne sonen bør ha en bredde på inntil 100 meter, og foreslår at Kongen gis adgang til ved forskrift å nedlegge byggeforbud og forby eller regulere virksomhet av enhver art innen en slik avstand fra grensen. Det vil være unødig drastisk om restriksjoner skulle ramme eksisterende bebyggelse og utnyttelse. Utvalget forutsetter derfor at forbudet bare unntaksvis vil bli gitt anvendelse på slikt.

Utvalgets flertall mener at det er hensynet til å lette overvåkingen og kontroll med grensen samt tilsynet med grensegaten og grensemerkingen som må begrunne at det kan legges restriksjoner på bebyggelse og andre inngrep nær grensegaten. Det betyr igjen at behovet må vurderes ut fra forholdene på det enkelte grenseavsnitt. Forskriftene

må også kunne utformes slik at det gis adgang til å dispensere.

Etter omstendighetene vil slike restriksjoner på bebyggelse og andre inngrep i terrenget nær grensegaten rent faktisk få virkning som et landskapsvern eller naturvern. *Flertallet* er imidlertid av den oppfatning at dette er formål som ligger utenfor grenseloven, og kan derfor ikke isolert begrunne restriksjoner av denne karakter. Restriksjoner – eller fredning – ut fra slike formål bør derfor forankres i annen lovgivning.

Utvalgets mindretall – utvalgslederen og utvalgsmedlem Aaserød – mener en sone trenger en bredere begrunnelse enn den flertallet har gitt. Bortsett fra i Varanger, er det på det alt vesentlige av landegrensen verken nå eller for overskuelig framtid noe stort behov for å kunne skjermes grensen ut fra hensynene til tilsyn og overvåking.

Grenser, det være seg mellom grender, kommuner eller stater følger i sitt opphav gjerne naturlige terreng- og bosetningsskille, blant annet vassdrag, skogsområder og fjell. Kunstige grenser mellom stater, som ses bl.a. i Amerika, Afrika og stedvis i Europa, har gjerne oppstått ved krig, kolonialisme eller store endringer i bosetningsmønstre.

Omfattende grensekryssende bebyggelse vil lett trekke med seg problemer med indre samfunksjon, tjenesteytelser og reguleringer. Derfor har endringer i bosetning og bebyggelse over årene ført til betydelige endringer av norske kommunegrenser og administrative inndelinger forøvrig. Det er likedan med grensene mellom stater, men for dem har man ingen revisjonsmulighet. Funktionelle hensyn tilsier derfor at det bør kunne legges restriksjoner på etablering av ny bebyggelse helt inntil landegrensene, men det er også rom for en fredningsbetraktning: Der grensen mellom stater framtrer som naturlig og ligger i uberørt eller spredt bosatt terreng, bør man søke å bevare den slik.

Den norske riksgrense er i utpreget grad en grense som følger naturlige terrengskille og går gjennom områder som er uten bosetning eller er tynt bosatt. Slik sett er det ikke noe behov for et «byggeforbud» nær grensen, men fredning er et spørsmål om å bevare for framtiden. Med det trykk det er på terrengutnyttelse for utbyggingsformål, det være seg i utmark eller i landbrukslandskap, bør ikke utviklingen overlates til kommunale reguleringsvedtak. Det bør etableres et regime for landegrensen i sin helhet. At dette regimet må kunne være fleksibelt, dvs. tilpasset forholdene på det enkelte avsnitt, er mindretallet enig med flertallet i.

Mindretallet tilføyer at det kan argumenteres for fredning av vesentlig større grenseområder enn en smal sone langs grensen, men da vil naturvern og andre hensyn som ikke er direkte grenserelevante måtte bli bestemmende, og avgjørelsen måtte tas i medhold av den lovgivning som gjelder dette. Enkelte områder på norsk, svensk og finsk side av grensene er da også fredet som nasjonalparker.

5.5 Særlig om grensevassdrag

Mot Russland løper grensen i stor grad i vassdrag. Mot Finland følger grensen Tana i et langt stykke. Også lengst i sør går grensen i vassdrag. Dessuten krysser riksgrensen vann og vassdrag på alle grenseavsnitt. Trysilelva/Klara älv er det største vassdraget som krysser grensen.

Vassdrag er definert i vannressursl. § 2 første ledd som alt stillestående eller rennende vann med årsikker vannføring, og medregnet bunn og bredder. Lovens regler gjelder også for grensevassdrag, men med de begrensninger som følger av den alminnelig folkerett eller konvensjoner, jf. § 4 annet ledd. Som grensevassdrag regner loven både vassdrag som utgjør grense og vassdrag som krysser grense til annen stat. Det betyr at for eksempel Trysilelva/Klara älv er å anse som grensevassdrag helt opp til kildene, og ikke bare der elva krysser den norsk-svenske grensen.

Vannressurslovens § 4 annet ledd gir Kongen en adgang til å gi forskrifter til gjennomføring av folkerettslige regler. Denne forskriftshjemmelen kommer i tillegg til det alminnelige krav om konsesjon ved vassdragstiltak som kan være til nevneverdig skade eller ulempe. Som vassdragstiltak regner loven alle tiltak som kan påvirke vassdraget, d.e. dets vannføring, vannstand, leie, strømretning, strømhastighet og vannets kjemiske egenskaper. Lovens § 16 har regler om allmennhetens ferdsel og om fløting, men den har ikke regler om fiske.

Forurensning regnes ikke som vassdragstiltak, jf. vannforurensningsl. § 3 bokst. a. Det henger sammen med at vannforurensende tiltak krever konsesjon etter forurensningsl. § 11, unntatt når det gjelder jord- og skogbruk, fiske og bygninger (under nærmere vilkår). Også forurensningslovens bestemmelser gjelder imidlertid med de begrensninger som følger av folkeretten, jf. dens § 3.

Hva som følger av den alminnelige folkerett om grensevassdrag ble nærmere redegjort for av utvalget som ga utkast til vannressursloven, se NOU 1994:12 s. 351 flg., kap. 26.2.3. med videre

henvisninger til både folkerettslig og norsk vassdragsrettslig litteratur. Det angis at etter de konkrete forhold kan de folkerettslige utgangspunkter gi slike utslag:

- En stat må aldri endre vannets retning eller løp når det fortsetter inn i et annet land.
- En stat må ikke ved tiltak på eget territorium skape fare for flom, at vannet tar et annet løp, tørker ut eller forsvinner.
- En stat må ikke sende skadelige stoffer gjennom vassdraget og til en annen stat.

Dette er de alminnelige folkerettslige utgangspunkter. I tillegg kan det være avtalt særskilte reguleringer i traktater. Grenseregimeavtalen med Russland har et eget kapittel om grensevassdragene, med regler om ferdsel, fløtning og fiske. Ferdsel og fløtning er tillatt, men detaljert regulert, og ferdsel i elvene kan bare skje i døgnet lys tider. Fiske er tillatt helt fram til grenselinjen (dju-pålen), men båtfiske kan i elvene ikke skje når det er mørkt. Partene kan avtale beskyttelses- og oppdrettstiltak. Senere er det også inngått en avtale av 18. desember 1957 om utnytting av vannkraften i Pasvikelva, og innen rammen av den er vannkraftverk bygget ut.

Grenseregimeoverenskomstens regler om grensevassdragene er transformert til norsk rett ved fullmakten i riksgrensel. § 1 og riksgrenseforskriftens §§ 5 – 8, som gir de samme regler som overenskomsten om ferdsel, fløtning og fiske i vassdragene på den norsk-russiske grensen. Framgangsmåten viser at fullmakten var tiltenkt en betraktelig rekkevidde. Forskriftens regler gjelder for elver og sjøer som riksgrensen går gjennom, men bare der den går. Forskriftene gjelder altså ikke for de øvrige deler av vassdragene eller for vassdrag som grensen bare krysser. Dette må ses i sammenheng med at det ikke er noen grensekryssende vassdrag verdt å nevne mellom Norge og Russland, unntatt ved den russiske enklaven Boris Gleb på vestsiden av Pasvikelva.

Strømstadtraktaten av 1751 inneholder ingen bestemmelser om grensevassdragene. En konvensjon om dem ble imidlertid inngått mellom Norge og Sverige den 11. mai 1929. Avtalen ble transformert til intern norsk rett ved lov av 12. juni 1931 nr. 1. Loven regulerer vassdragstiltak, herunder fløtning i grensevassdragene. Traktaten og loven gir hver stats innvånere samme rett til ferdsel som egne innvånere i vassdrag som danner grense. Loven regulerer ikke fisket.

Med Finland har Norge flere traktater om enkeltvassdrag og utnyttingen av dem, bl.a. om reguleringen av Enare og om fisket i Tanaelva og

Neiden, men ingen alminnelig traktat om grensevassdragene. For dem må man altså holde seg til den alminnelige folkerett. For Tana og Neiden gir imidlertid finnmarksloven av 17. juni 2005 nr. 85 § 28, jf. for Tana lov av 23. juni 1888 nr. 1, lokalbefolkningen særlige rettigheter til fiske. Det gis adgang til å gi forskrifter om forvaltningen av fiskeressursene i samsvar med overenskomster med Finland. Forhandlinger med Finland skal skje i samråd med Sametinget, berørte kommuner og de som har særskilte rettigheter til fisket.

Mens den alminnelige folkeretten om grensevassdrag og vår nasjonale vassdrags- og forureningslovgivning gjelder alle grensevassdragene våre, er det altså skiftende reguleringer både folkerettslig og internrettslig for ulike deler av riksgrensen når det gjelder bl.a. ferdsel og fiske.

Når det gjelder de tidligere anførte reguleringsbehov der grensen går over land, gjør disse seg i stor grad gjeldende også for grensevassdragene. I grensevassdragene vil imidlertid vannflaten utgjøre en del av det beltet der særbestemmelser gjøres gjeldende. Dette betyr for eksempel at et byggeforbud inntil 100 meter fra grenselinjen ikke vil få noen reell betydning der vannføringen i grensevassdraget strekker seg 100 meter eller mer inn på norsk side. Av denne grunn foreslår utvalget at bredden på områdene med særreguleringer skal beregnes fra bredden i slike vassdrag som grensen følger, herunder også de vann som elva går gjennom. De øvrige deler av grensevassdrag bør ikke omfattes av en slik alminnelig forbuds- og reguleringshjemmel. For elver og vann som grensen krysser må altså avstanden regnes fra grensemærkene på hver side.

Dersom det skulle være behov for byggeforbud og regulering av tiltak i andre deler av grensevassdrag enn det utvalget her har lagt opp til, vil det kunne nedlegges forbud etter en konkret vurdering. Adgangen til å nedlegge slike forbud har utvalget foran foreslått overført fra gjeldende riksgrenselov.

Ut over det som her er foreslått kan man etter utvalgets bedømmelse ikke i en ny grenselov presist fange opp eller erstatte de regler om vassdragstiltak og bruk av vassdrag som er gjennomgått foran, og det har heller ingen hensikt. Det bør likevel vises til dem, og da bør det gjøres ved en generell henvisning til annen lovgivning og til overenskomster. Å henvise til den alminnelige folkerett er overflødig, dels på grunn av folkerettsbegrensningen som er foreslått i § 1, og dels fordi vannressursloven og forureningsloven begge henviser til folkeretten.

5.6 Restriksjoner på allmennhetens ferd, bruk og atferd. Reaksjoner

De rådighetsinnskrenkninger for grunneiere og andre rettighetshavere som utvalget har foreslått hjemlet, vil også gjelde allmennheten i den utstrekning det er tale om virksomhet og bruk som er avledet av grunneiers/rettighetshaver, typisk fiske i vassdrag undergitt privat fiskerett. Allemannsrettene er imidlertid ikke avledede rettigheter. De omfatter i hovedsak ferd og annen lite inngripende bruk av utmark. Der det er behov for restriksjoner knyttet til allmennhetens ferd og bruk, bør det derfor gis eller hjemles regler som omfatter enhver.

Restriksjoner på allmennhetens ferd, bruk og atferd i grenseområdene utløser ikke erstatningsansvar, men krever hjemmel, og behovet må avveies mot allmenne hensyn og hensyn av ikke-rettslig art.

Det offentlige rådighet over grensegaten må oppfattes som en restriksjon også i forhold til allmennheten. Riksgrensel. § 1 benytter uttrykket «fredning». Det bør uttrykkes i en ny grenselov at ingen må skade grensegaten, grensemerker og røyser og andre offentlig eide gjenstander i den. En slik regel om grensegaten og merkingen kan gis som en ren straffebestemmelse som angir hva som er straffbart og dermed ulovlig. I forvaltningslovgivningen er imidlertid en toleddet løsning vel så vanlig. Den går ut på at loven sier hva som ikke er tillatt eller som er påbudt og så gir en særskilt – ofte samlende – straffebestemmelse som angir at overtredelse er straffbart, de subjektive vilkår for straff og straffeart og strafferamme. Denne siste metoden egner seg best når det er viktigere å opplyse enn å straffebelegge. Utvalget mener den bør nyttes.

En regel som verner grensegaten og merkingen må gjelde både på den norske siden av grensen og for gate og merker på nabostatens side. Grunnen til det er at handlinger som skader grensegaten og merker gjerne begås samtidig med at grensen krysses ulovlig. Det kan f.eks. være en turist som fra norsk side går over grensen og tar et russisk grensemerke. Turisten må da kunne straffefølges i Norge hvis vedkommende påtreffes her.

Det kan virke egenartet at en atferdsregel i en norsk lov gis anvendelse for handlinger som begås mot en annen stat på dennes territorium, men det er ikke noe folkerettslig til hinder for det. Den alminnelige folkerett setter knapt noen skranker for adgangen til å gi straffebestemmelser anvendelse i utlandet. Det er når det kommer til håndhe-

vingen, dvs. utøvelsen av tvangsjurisdiksjon, at de folkerettslige begrensningene setter inn. Det må imidlertid komme til uttrykk i loven at atferdsreglene og straffesanksjonen også gjelder i forhold til nabostatens grensegater og grensemerker. Årsaken til at det må bestemmes i grenseloven, er at norske straffebestemmelser ikke har anvendelse på handlinger som er forøvet i utlandet med mindre det er særskilt bestemt og er forenlig med folkeretten, jf. strl. § 12, jf. § 1 annet ledd, se også strl. av 2005 §§ 2 og 5.

Ut over regler om restriksjoner i grensegaten bør en grenselov, som hittil, inneholde eller hjemle regler som naboforholdet krever.

Ved riksgrenseloven § 3 ble det gitt en alminnelig hjemmel til å forby (under trussel om straff) atferd som ikke var forenlig med våre forpliktelser etter grenseregimeavtalen. Hjemmelen gjaldt altså for riksgrensen i sin helhet. Likevel ble forbudene og reguleringene i riksgrenseforskriften begrenset til å gjelde for den da norsk-sovjetiske grense. Grunnen var nok at de fleste atferdsreglene var en følge av datidens politiske forhold, kjennetegnet først og fremst av den kalde krigen mellom de to allianseblokkene som dannet seg kort tid etter den 2. verdenskrig. Reglene var rigide, men de bidro til å minimalisere friksjonsmulighetene på denne del av grensen. På grensene mot Sverige og Finland hadde man ingen slike behov.

Riksgrensel. § 3 og det tilknyttede straffebudet i § 4 er ikke den eneste straffebestemmelsen som har ivaretatt hensynet til andre stater, deres eiendommer og symboler. Strl. § 95 første og annet ledd rammer krenkelse av annen stat, bl.a. riksvåpen, og skading, inntrengning og tilsmussing av/på eiendom, samt fornærmelig og truende opptreden overfor en statsrepresentant. Disse bestemmelser ivaretar noen av de forpliktelsene som følger av grenseregimeavtalen, men ikke alle.

De politiske forholdene er andre nå. Det er større grunn til å gi like regler for hele grensen og trekke ut det fra de tidligere regler som kan anses å ivareta et allment grensehensyn. Det allmenne hensyn er at grensene mot nabostater skal være konfliktfrie. Det skal om mulig ikke skje noe der som kan skape tillitssvikt eller føre til friksjoner i naboforholdet. Derfor mener utvalget at regelen i grenseregimeavtalen art. 19 om skyting over grensen bør slås sammen med deler av regelen i strl. § 95 til et alminnelig forbud mot skyting over grensen og annen truende eller skremmende atferd der. I motsetning til strl. § 95 annet ledd bør regelen ikke være betinget av at atferden rammer person eller eiendom. For så vidt blir det som i strl. § 95 første ledd.

Ved siden av dette må en ny grenselov gi hjemmel til å forby øvrige typer atferd som Norge ved grenseregimeavtalen har forpliktet seg til å hindre eller ordne opp i. Denne hjemmel bør bare gis for de deler av riksgrensen hvor det følger av avtaleforhold. Det blir altså ikke tale om en hjemmel til å nedlegge forbud som ikke følger av folkerettslig forpliktelse. I motsetning til i riksgrensel. § 3 bør forbudshjemmelen ikke detaljeres. Utvalget har overveid om det bør eksemplifiseres, og da særlig med atferd som allmennheten har minst grunn til å vente at er forbudt, slik som samtale, samkvem, fotografering og filming over grensen. Utvalget har imidlertid funnet at det bør være tilstrekkelig å formulere en generell hjemmel til å forby atferd som ikke er forenlig med avtaler med nabostatene.

Adgangen til å forby fotografering over grensen må kunne opprettholdes selv om den norske og den russiske grensekommisær i dag er enige om ikke å håndheve fotoforbudet. I riksgrensel. § 3 første ledd nr. 4 er forbudshjemmelen for øvrig koblet til en adgang til å forby besittelse av fotoapparat innen en avstand av 1 km fra riksgrensen. Denne regel følger ikke med nødvendighet av grenseregimeavtalen og bør etter den utvikling som har funnet sted neppe gjentas i en ny forskrift selv om hjemmelen som gis i en ny grenselov kan gjøre det mulig.

Riksgrenseloven § 3 tredje ledd har prosessuelle bestemmelser som gir grensemyndighetene og politiet adgang til å foreta ransaking uten hensyn til straffens størrelse og uten rettens beslutning. Bestemmelsen gir også adgang til å foreta inndragning av våpen og fotoapparat som har vært benyttet i strid med forbudet mot å skyte over grensen og fotograferingsforbudet ved dom, - uten at det reises straffesak. Utvalget mener det i dag ikke er behov for slike spesialbestemmelser. De generelle bestemmelsene i straffeprosessloven om ransaking (kap. 15) og beslag (kap. 16) og straffelovens inndragningsbestemmelser (strl. 1902 § 34 flg./strl. 2005 kap. 13) gir politiet og påtalemyndighet de hjemler det er behov for ved hendelser ved grensen. Utvalget foreslår derfor at bestemmelsen om beslag, ransaking og inndragning i riksgrenseloven § 3 tredje ledd ikke videreføres i forslaget til ny grenselov.

Det vises for øvrig til avsnitt 5.8 om straffebestemmelser.

Om det bør være adgang til å nekte fartøyer adgang til territoriet, er behandlet i avsn. 4.4.3.2.

5.6.1 Restriksjoner på adgangen til grenseområdene?

Riksgrenseloven har ingen regel som tillater myndighetene å sperre av grenseområdene eller grenseovergangsstedene. For krise og krig kan slike regler gis med hjemmel i beredskapslovgivningen. Behovet for særlige tiltak på grensene kan imidlertid melde seg før man har en krise på dette nivå. Behovet behøver heller ikke knytte seg til en krise i beredskapslovgivningens forstand. Det kan bl.a. dreie seg om situasjoner med massetilstrømming utløst av ulykker eller politiske hendinger, hvor myndighetene må skjerme grensenære områder for å kunne ta hånd om og holde en viss oversikt over personer og gods som kommer over grensene. Det kan også dreie seg om å hindre epidemisk smittespredning, jf. smittevernloven av 5. august 1994 nr. 55 § 4-3 om karantene og kontroll med inn- og utreise og vareførsel over grensene, jf. matloven av 19. desember 2003 nr. 124 § 19 om vern av dyrehelse.

Politiloven § 7, jf. også § 27, gir politiet ganske omfattende virkemidler mht. å regulere, kontrollere og eventuelt forby adgang til områder blant annet når ordensforstyrrelser pågår eller når det er nødvendig av hensyn til allmennhetens sikkerhet. Disse fullmakter brukes typisk ved ulykkeshendinger og under opptøyer. De situasjoner som kan oppstå ved grensene vil ikke alltid falle inn under § 7. På grensene vil behovet for adgangsbegrensninger kunne ligge på det forebyggende planet og ikke dreie seg om den umiddelbare ro og orden eller bekjempelse av kriminalitet. En situasjon vil også kunne være av mer langvarig karakter enn slike hendinger som politilovens regler tar sikte på. En hjemmel som er mer egnet for grenserelevante behov har man derimot i lov av 7. mars 1940 nr. 1 om adgangen til visse områder. Den tillater Justisdepartementet eller den det bemyndiger å forby adgangen til bestemte områder. Hjemmelen gjelder primært i forhold til ikke-norske borgere, men den kan også brukes overfor norske. Den ble sist oppdatert ved en lovendring i 2003, men har knapt vært brukt.

Utvalget antar at behovet for å begrense adgangen til grenseområdene vil foreligge svært sjelden, helst aldri. Behovet lar seg ikke forutse på lengre sikt. Det er vanskelig å spå noe om hva det kan komme til å bestå i, men behovet kan vise seg presserende dersom det oppstår. Det eneste man kan gjøre som forberedelse, er å etablere en plattform for kontroll, eventuelt inntil andre tiltak kan iverksettes. De eksisterende hjemlene dekker ikke behovet fullt ut eller de ligger nærmest døde i lite

kjent lovgivning. Utvalget har derfor blitt stående ved at det bør gis en hjemmel for å forby eller begrense adgangen til grenseområdene. Den bør gjelde for grensene og grenseovergangsstedene. En slik hjemmel må også omfatte Schengen indre grenser. Hjemmelen må utformes slik at eventuelle tiltak som haster må kunne utløses etter departementsvedtak, men slik at alle vedtak på lavere nivå må bekreftes av Kongen i statsråd. Tiltak bør dessuten bare kunne treffes for tidsavgrensede perioder, men de må kunne gjentas ved behov.

Det bør presiseres at det ikke er meningen med utvalgets forslag å hjemle vedtak om grensestengning, dvs. om å lukke dem for all passering. Grensestengning reiser rettslige spørsmål av statsrettslig og folkerettslig – særlig menneskerettslig – art og må regnes som meget inngripende tiltak. Minst problematisk rettslig sett vil antakelig avstengning av vareførselen over grensene være. Tolloven gir rett nok ingen hjemmel for å stanse all vareførsel, men tiltak av denne art kan besluttes i medhold av annen lovgivning, bl.a. helselovgivningen, og da følger det av ny tolllov § 1-5 at tollmyndighetene kan håndheve. Tilsvarende kan det nok i medhold av helselovgivningen innføres så strenge tiltak når det gjelder personers inn- og utreise at det kan innebære en midlertidig grensestengning (i formen karantene). Videre kan det bortvises av hensyn til blant annet indre sikkerhet og folkehelse, men det er vesentlige skranker, jf. bl.a. ny utlendingsl. § 17 første ledd bokst. 1, jf. annet ledd, jf. art. 2 og 3 i protokoll 4 til EMK. Alle har således en ubetinget rett til å reise inn i den staten de tilhører, og alle kan som hovedregel også forlate den – hva enten de er borgere eller ikke.

Skulle det bli nødvendig å gripe til grensestengning, er man henvist til å basere seg på beredskapslovgivning eller nødrett.

Framfor å stenge grensene, kunne man velge å nedlegge ett eller flere grenseovergangssteder, men det kan ikke gjøres uten at man sørger for at de som har krav på å få komme inn i eller ut av riket får andre grenseovergangssteder å søke til.

Om det bør være adgang til å nekte trafikkmidler adgang til territoriet, er behandlet i avsn. 4.4.3.2.

5.7 Særlig om grenseovergangsstedene

Det følger av grenseforordningen og ordningen med inn- og utreisekontroll på grensene at myndighetene så langt som hensynet til kontrollen krever det, må gis adgang til å bestemme hvordan et gren-

seovergangssted skal innrettes. Dette må fastslås i grenseloven.

I avsn. 4.4.1 har utvalget pekt på at de grenseovergangsstedene som ikke ligger på landegrensen nesten alltid vil ha en blandet status, hvilket vil si at de er ytre Schengengrenser og grenseovergangssteder for reisende som kommer fra eller skal til områder utenfor Schengen, mens de ikke er grenseovergangssteder for den innenrikske trafikk og trafikken til og fra andre Schengenstater. Det er sjø- og lufthavnene dette dreier seg om, men det kan også tenkes aktuelt for en jernbanestasjon. Stort sett vil alle reisende som kommer med samme transportmiddel til en norsk havn enten ha havnen som indre eller som ytre Schengengrense, men det må ikke være slik. Hvis et fly underveis fra et tredjeland har mellomlandet i en Schengenstat og tatt ombord flere reisende der uten å slippe noen ut eller la dem passere passkontroll, blir destinasjonen i Norge indre Schengengrense for de som ble tatt ombord under mellomlanding og ytre Schengengrense for de som var med fra før. Tilsvarende forhold kan man få ved utreise fra Norge. Hvorvidt en sjø- eller lufthavn er grenseovergangssted, beror altså på den enkelte reisendes situasjon, ikke bare på om havnen er godkjent for grensepassering.

Sjø- og lufthavnenes blandede status har til følge at det må gjennomføres en separering av de reisende slik at bare de som har stedet som ytre Schengengrense ved sin inn- eller utreise ledes til inn- og utreisekontrollpunktene, jf. grenseforordningens art. 9. På andre måter er det ikke mulig å trekke noen konsekvenser av den blandede statusen. Sjø- og lufthavnene som er godkjent som grenseovergangssteder må altså behandles som det, selv om de i motsetning til et overgangssted på landegrensen ikke er ytre Schengengrense for alle som passerer. Det må påses at reglene om grenseovervåking og inn- og utreisekontroll også gjelder for sjø- og lufthavnene. Forbud og reguleringstiltak som er nødvendig for overvåking og kontroll må også ha anvendelse for dem. Det samme gjelder regler om myndighetenes adgang til områdene, om tvangserverv av grunn og rettigheter og regler om adgangsbegrensninger når det er nødvendig av hensyn til den indre sikkerhet, ro og orden m.m. Det er derimot ikke behov for å la atferdsregler for grensen også gjelde for sjø- og lufthavnene. Havnene grenser ikke mot en nabostat. Det er ingen grensemerking eller grensegate å beskytte og ikke noe naboterritorium eller noen nabojurisdiksjon å ta hensyn til. For de skadevoldende handlinger som kan tenkes på en sjø- og lufthavn vil det være

tilstrekkelig å anvende straffelovens straffebud og reglene om ulovlig inn- og utreise.

Inn- og utreisekontrollen av trafikken over grensene er en kostnad for det offentlige. For trafikken over landegrensene gjelder dette ubetinget, iallfall så lenge det er tale om vegtrafikk. Denne trafikken er i seg selv ikke inntektsbringende for noen. Det offentlige har altså ingen å søke sine utgifter refundert hos, med mindre man skulle ønske å pålegge den enkelte reisende et behandlingsgebyr. Sjø- og lufthavnene står i en annen stilling. De eies av noen, og de bringer eieren betydelige inntekter. Også i forhold til dem må det være slik at det offentlige ikke kan kreve dekket kostnadene med kontroll av de reisende. Derimot må det offentlige kunne forvente å bli holdt utgiftsfri når det gjelder kontrollfasilitetene. Dette må ses i sammenheng med at for hver internasjonal havn som etableres og søkes godkjent som grenseovergangssted, får det offentlige en tilleggsutgift mht. til kontrollfasiliteter. Denne tilleggsutgiften er det havneeieren som bør bære. Utvalget har derfor funnet at grenseloven bør inneholde regler om at havneeieren eller driftsansvarlig uten vederlag plikter å stille til disposisjon de bygningsarealer og utearealer som politiet trenger for sin virksomhet på grenseovergangsstedet. Det dreier seg om alt politiet trenger av arealer for separering av trafikken, vente- og oppmarsjområder, kontrollrom, hvilerom, kontorer, garasjering m.m.

5.8 Om straff for overtredelser av loven

Foran under avsnitt 5.6 har utvalget drøftet behovet for regler om ferdsel og atferd m.m. på landegrensen og hvordan slike regler bør utformes. Utvalget har der foretrukket som løsning at de regler som blir funnet nødvendige, uttrykkes ved normer og følges opp med en bestemmelse om straff for overtredelse av loven eller regler eller vedtak i medhold av den. Samme type løsning gir dagens riksgrenselov § 4.

Riksgrensel. § 4 gjør både forsettlig og uaktomme overtredelser straffbare. Forsøk likestilles med fullbyrdet handling. Strafferammen er lav: bøter eller fengsel inntil 3 måneder. Det er innenfor definisjonen av forseelser, og det er også uttrykkelig angitt i § 4 at det straffbare forholdet regnes som forseelse. Ved gjentakelse, flere handlinger til samtidig pådømmelse eller andre skjerpene omstendigheter er imidlertid strafferammen ett år, jf. § 4 annet ledd.

At utvalget nå velger samme type løsning som i riksgrenseloven, vil si at det er til dels nokså forskjellige handlinger med meget ulik straffverdig- het som blir straffbelagt ved en felles bestemmelse. En rekke av disse handlinger kan være straffbare også etter andre regler. Da blir det tale om konkurrens. Det kan derfor være grunn til å nevne noen av de straffebud i straffeloven som typisk kan få anvendelse når det gjelder handlinger rettet mot grensen, grensegatene og merkingen.

I avsnitt 5.6 ble strl. § 95 nevnt, vesentlig fordi den beskytter hensyn av samme art som de som kan gjøre seg gjeldende på grensen, nemlig hensynet til andre stater. Dette hensyn er også reflektert i reglene om grovt skadeverk i strl. § 292, jf. § 291, som oppstiller «skade på grenseskjel mot nabo- rike» som ett blant flere kriterier for anvendelse av denne bestemmelse. Hvis det ikke dreier seg om skadeverk, men om borttakelse, vil bestemmel- sene om simpelt (strl. § 257) og grovt tyveri (strl. § 258) kunne komme til anvendelse. Borttakelse av grenseskjel er imidlertid ikke blant kriteriene for grovt tyveri, men opplistingen i § 258 er ikke uttømmende. At det er f.eks. et grensemerke som er stjålet, kan derfor medføre at tyveriet regnes som grovt.

Ødeleggelse av grenseskjel eller falsk merking er dessuten en egen straffbar handling, jf. strl. § 188, men for denne bestemmelsen er det krenkel- sen av bevisverdien som begrunner straffbarhe- ten, jf. bestemmelsens plassering i kapitlet om dokumentfalsk. Strafferammen er høy; fengsel inn- til 5 år.

Bestemmelsen er nok særlig myntet på gren- sene mellom eiendommer, men den gjelder også merkingen av rikets grenser.¹

For skade på grensegaten kan strl. § 396 om forskjellige former for rettsstridig bruk og beska- digelse av grunn i annens besittelse tenkes å få anvendelse. Har handlingen ført til utsletting av grensemerke, er straffen fengsel inntil 6 måneder. Ved skadeverk kan også den mildere bestemmelse i strl. § 391 få anvendelse.

Straffeloven av 2005 vil bringe endringer i rett- stilstanden. I siste delproposisjon til den, Ot.prp. nr. 22 (2008-2009), er beskadigelse av grenseskjel ikke blant kriteriene for grovt skadeverk, se § 352. Det særlige straffebudet om borttaking m.m. av grensemerke er beholdt, men strafferammen er satt ned til bot eller fengsel inntil 1 år, se § 364.

¹ Se bl.a. Kjerschow: Straffeloven med kommentar, utg. 1930 s. 495, note 1 til § 188 med henvisninger til forarbeidene. Kjerschow antar forøvrig at også strl. § 83 (!) kan komme til anvendelse, se s. 280.

Nevnes bør også straffebestemmelsen i ny utlendingslov § 108. Den er meget detaljert til å være et forvaltningsrettslig straffebud. Den alminnelige strafferammen er bøter eller fengsel inntil 6 måneder. Den gjelder bl.a. for passering utenfor godkjent grenseovergangssted. For ulovlig bruk og formidling av utenlandsk arbeidskraft, forledelse og beslektede handlinger går strafferammen til bøter eller fengsel i 2 år. For den som hjelper til med ulovlig innreise eller opphold stiger rammen for fengselsstraff til 3 år. Den som i vinnings hensikt enten driver organisert ulovlig virksomhet i innreiseøyemed eller utsetter noen for livsfare i forbindelse med ulovlig innreise, kan straffes med inntil 6 års fengsel.

Straffeloven av 2005 er vedtatt, men er, som ny utlendingslov, ennå ikke satt i kraft.² Spørsmålet for utvalget er derfor om det ved utformingen av en ny straffebestemmelse skal forholde seg til gjeldende rett eller til den rettstilstand som vil komme. Svaret er avgjørende for hvordan straffebudet i en ny grenselov skal lyde. I straffeloven av 2005 er således skillet mellom forbrytelser og forseelser fjernet. Det er gitt nye regler om forsøk (§ 16), om medvirkning (§ 15), om særdeles skjerpene omstendigheter (§ 77) og om konsekvensene av at bot kan anvendes i tillegg til fengselsstraff (§ 32). Det er gjort endringer når det gjelder tiltalekompetansen innen påtalemyndigheten i sak mot utlending som ikke er bosatt i Norge (strpl. § 65 nr. 4).

Utvalget har funnet det best å innrette straffebudet etter den nye straffelovgivningen.

Utformingen av straffebudet bør bestemmes av følgende momenter:

(1) Det er ikke nødvendig å gå så detaljert til verks som i ny utlendingsl. § 108, men man bør ha to straffenivåer, ett for alminnelige overtredelser og ett for grove. *Grenseovertredelse* kan være en passende samlebetegnelse.

(2) Som grov grenseovertredelse bør særlig regnes handlinger som rammer grensegate og grensemerke, Norges så vel som nabostats. Strafferammen for grov overtredelse bør, som nå, korrespondere med strafferammen for grovt skadeverk (og grovt tyveri), dvs. at den bør være fengsel i 6 år.

(3) Strafferammen for alminnelig grenseovertredelse bør være tilstrekkelig til at det gis pågripelsesadgang etter strpl. § 171. Det krever en strafferamme på mer enn 6 måneder. Behovet for pågrepelse må forstås på bakgrunn av at landegrensene i stor grad går i utmark. Avstandene til politistasjonene kan være lange. Lignende forhold har man i

sjøen. Innbringelse etter politiloven gir for knapp frist. Mange overtredere er utenlandske turister. Effektiv håndheving og rask oppfølging med straffereaksjon er nødvendig.

(4) Skyldkravet bør være forsett eller uaktsomhet. Både forsøk og medvirkning bør være straffbart, men det er unødvendig å opplyse om det i straffebudet, idet det følger av strl. av 2005 §§ 15 og 16. For at forsøk skal kunne straffes, må imidlertid strafferammen være på fengsel i 1 år eller mer.³

(5) Den foreslåtte strafferammen for grov grenseovertredelse betyr at det er et redusert behov for å anvende denne bestemmelse i idealkonkurrens med straffelovens bestemmelser om tyveri, skadeverk og borttaking av grensemerke. Disse bestemmelser bør derfor vike for grenselovens straffebud så lenge det er tale om beskadigelse av grensegate eller grensemerking, herunder fjerning av merking, selv om det etter gjeldende lære skulle være adgang til å dobbeltsubsumere. Dermed unngår man også komplikasjoner når det gjelder tiltalekompetansen, jf. pkt.6.

Andre begrensninger når det gjelder å anvende grenselovens straffebud i ideal- eller realkonkurrens med andre straffebestemmelser bør ikke fastsettes. Det betyr at hvis det etter gjeldende lære ikke kan dobbeltsubsumeres, må det straffebud som har høyest strafferamme velges.

(6) Tiltalekompetansen bør ligge hos politiet, også når det er tale om grov overtredelse. Grunnen til dette er at de aller fleste forhold vil kvalifisere for bot eller kortere fengselsstraff. Det dreier seg om avgjørelser som vil være kurante for den lavere påtalemyndighet. Det dreier seg også om avgjørelser som kan haste fordi gjerningsmannen ofte er utlending på reisefot.

I siste delproposisjon til straffeloven av 2005, s. 391 sp. 2 flg. er det uttalt at hvis tiltalekompetansen ønskes lagt til politiet selv om strafferammen overstiger fengsel i 1 år, bør dette bestemmes i den enkelte lov. Det vil derfor bli gjort, men det er ikke nok. Etter ny nr. 4 i strpl. § 65 skal tiltale i saker mot utlending som ikke er bosatt i Norge tas ut av riksadvokaten når handlingen er forøvet i utlandet. Som nevnt er skade i eller tyveri fra grensegate/grensemerke tilhørende nabostat ikke uvanlig. Det er intet behov for at disse saker går til riksadvokaten bare fordi gjerningsmannen er en utenlandsk turist. Ved grenseovertredelser er det forøvrig ikke reaksjoner ved lovovertridelser som kan

² Unntatt i forhold til kap. 16 i ny straffelov.

³ I siste delproposisjon (nr. 22 for 2008-2009) er bemerket på s. 390, sp. 2 at forsøkshandlingen bare er straffbar hvis strafferammen er fengsel i mer enn 1 år, men dette stemmer ikke med lovens ordlyd iflg. Lovdata.

skape problemer i naboforholdet, men unnlatelsen av å reagere. Det er altså viktig å legge til rette for effektiv håndheving. Utvalget vil derfor foreslå en endring i strpl. § 65 nr. 4 slik at tiltale mot denne kategori utlendinger ikke behøver tas ut av riksadvokaten. Det bør være tilstrekkelig at endringsregelen gjelder grenseovertrødelser etter grenseloven. Utlendingers overtrødelser av andre straffe-

bud vil være såpass sjeldne at de bør kunne følge hovedregelen for utlendinger som har begått straffbare handlinger utenfor Norge.

Riksgrenselovens særbestemmelser om adgang til å foreta ransaking og beslag og beslutte inndragning uavhengig av straffesak eller mistanke om straffbar handling foreslår utvalget opphevet, jf. foran under avsn. 5.6.

Kapittel 6

Økonomiske og administrative konsekvenser

6.1 Innledning/konsekvenser for politiet

Utvalgets flertall har foreslått at det gis en lov for den sivile grensekontrollen - grenseovervåkingen og inn- og utreisekontrollen. Denne vil i hovedsak være en videreføring av gjeldende regler i riksgrenseloven og utlendingsloven hva gjelder tilsyn med grensen og inn- og utreisekontroll. Lovforslaget legger ikke opp til noen endring av organiseringen og gjennomføring av inn- og utreisekontroll og grenseovervåking. Det kan derfor ikke ses at lovforslaget i seg selv gir vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

Utvalget vil imidlertid peke på at lovforslagets § 12 fjerde ledd vil innebære en positiv økonomisk konsekvens for det offentlige ved at eier eller annen driftsansvarlig for grenseovergangssteder vederlagsfritt plikter å stille tilstrekkelige bygningsarealer og utearealer til disposisjon for politiets virksomhet på grenseovergangsstedet. En slik adgang vil innebære at det offentlige ikke vil ha utgifter til løpende leie for bygninger og grunn. Den ordningen som det her legges opp til, vil imidlertid medføre en økonomisk byrde for eier/driftsansvarlig for grenseovergangsstedet.

6.2 Konsekvenser for Forsvaret

I lovforslagets § 28 nr. 3 foreslås en endring i politiloven § 20 fjerde ledd slik at tildeling av begrenset politimyndighet til militært personell fra Forsvaret kan gis til militært personell på grensen som sådan, ikke bare begrenset til den norsk-russiske grense. Det foreslås videre i § 28 nr. 4 en endring i kystvaktloven § 3 annet ledd slik at Kystvaktens kontrollområde utvides noe. Utvalget antar ikke at disse endringene vil ha økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning for Forsvaret.

6.3 Konsekvenser for tollmyndighetene

For tollmyndighetene vil ikke grenseloven ha økonomiske konsekvenser da det allerede i ny utlendingslov er hjemlet en bistandsplikt for tollmyndighetene. Denne hjemmelen foreslås flyttet til grenseloven § 6 nr. 3.

6.4 Konsekvenser som følge av beslutninger fra EU/Schengen

Beslutninger fra EU/Schengen, uavhengig av utvalgets lovforslag, vil kunne medføre behov for økte ressurser knyttet til grenseovervåking og inn- og utreisekontroll. Dette gjelder bl.a. EU-rådets beslutning om den såkalte «Grensepakken», jf. avsn. 3.3.5.9. Denne består bl.a. av EUROSUR, som krever at det i hvert land etableres et nasjonalt koordineringssenter for sivil grenseovervåking. Etablering av et slikt senter vil ha budsjettmessige konsekvenser, men disse vil komme uavhengig av forslaget til ny grenselov. Det samme vil gjelde innføring av VIS og Entry/Exit. Videre vil implementering av Kystverkets overvåkingssystemer i politiet ha økonomiske konsekvenser uten at dette er et resultat av utvalgets lovforslag.

6.5 Administrative konsekvenser

Overføring av bestemmelsene om inn- og utreisekontroll fra utlendingsloven, som ligger under Arbeids- og inkluderingsdepartementets ansvarsområde, til grenseloven under Justisdepartementet, betyr at det vil være naturlig at Justisdepartementet blir ansvarlig representant i EUs grensegruppe.

Utarbeidelse av forskrifter vil kreve noe arbeid.

Kapittel 7

Dissens fra utvalgsmedlem Ottersland og merknad fra utvalgets leder Karlsrud og medlemmene Aukrust, Clementsen, Hansen og Aaserød

7.1 Dissens fra utvalgsmedlem Ottersland

7.1.1 Det er ikke behov for en grenselov

Jeg kan ikke slutte meg til flertallets syn på det grunnleggende punktet om nødvendigheten av en ny grenselov. Uenigheten er av en gjennomgripende art og har betydning for lovforslaget som sådan. Jeg formulerer derfor en generell dissens utover mine merknader til enkelte av flertallets forslag.

Lovforslaget vil ikke styrke vår yttergrensek kontroll.

En grenselov vil skape flere problemer enn den løser både innenfor politiets eget ansvarsområde og med hensyn til organisering og avgrensning av ansvar mellom myndigheter. Den vil skape uklare gråsoner mellom myndighetenes ansvarsområder og skape uklarhet om styringslinjene mellom de offentlige myndigheter som er fysisk tilstede på grensen og deres departementer.

Norges Schengendeltakelse, Schengenevalue ringen og god administrasjon av grensek kontrollen fordrer ingen grenselov, men en helhetlig strategi og godt samarbeidsgrunnlag som ivaretar samarbeid og koordinering av grensek kontrollen mellom de ansvarlige etater.

7.1.2 Kommentarer til prosessen

Mandatet synes å være basert på en forståelse av at det er politiet som har det hele fulle ansvar for grensek kontrollen samt en tro på at grensek kontrollen styrkes gjennom ensidig å utvide politiets fullmakter.

Effektiv grensek kontroll og kriminalitetsbe kjempelse er imidlertid et ansvar som ligger til flere etater, og slik bør det fortsatt være. Oppgavene må løses gjennom samarbeid og informasjonsutveksling mellom etatene.

Innstillingen går "rett på" å skrive utkast til en grenselov, selv om mandatet sier at det skal vurde

res om det bør etableres en grenselov. Dette gir ikke tilstrekkelig grunnlag for å vurdere alternative løsninger, og ivaretar ikke behovet for bedre kontroll og administrasjon av grensen.

7.1.3 Ansvaret for grensek kontrollen er i Norge lagt til flere myndigheter

Det er flere myndigheter som har forvaltningsopp gaver knyttet til grensekryssing og grensekryssende trafikk, dette inkluderer ansvar for restriksjoner, prosedyrer og informasjonsinnhenting, håndheving, kontroll og overvåking. I tillegg har statlige og private samferdselsaktører, som Avinor, Havnevesenet og NSB m. fl. forvaltningsmessige og økonomiske interesser knyttet til grenseforvaltningen med hensyn til transportsikkerhet, sikkerhet i havner og på flyplasser og fasilitering for sine kunder.

Forsvaret har ikke et *sivilt* eller forvaltningsrettslig ansvar, men et militært ansvar for Norges suverenitet som sådan. Dette er utførlig redegjort for i innstillingen.

Det er imidlertid to etater som håndhever og ivaretar *sivil* grensek kontroll og overvåking av personer, transportmidler og gods. Dette er politiet og tollmyndighetene.

Politiet har under Justisdepartementet et forvaltningsrettelig ansvar for personk kontrollen. Utover dette har politiet et alminnelig ansvar for kriminalitetsbekjempelse som også omfatter grensekryssende trafikk og forholdene på grensen. Personk kontrollen på grensen skal først og fremst omfatte kontroll av om personer kan reise inn eller ut av Norge eller Schengenområdet. Kontrollen innrettes mot identitet, pass og eventuelt visum og skal avsløre at det ikke foreligger noe brudd på Utlendingslovgivningen.

Tollvesenet har som forvaltningsrettslig kontrolletat under Finansdepartementet, et selvstendig ansvar for grensek kontroll og overvåking av vareførselen. For å sikre statens avgiftsinntekter og for å bekjempe smugling av narkotika, våpen og

andre varer som er en trussel mot samfunnssikkerheten er tollvesenet den myndighet som i størst grad er operativt til stede på grensen og overvåker grensekryssende trafikk.

Ansvar for varekontrollen og kontrollen med hva personer bringer med seg, kan ikke og skal ikke overføres til en annen myndighet. Yttergrensekontrollen kan derfor ikke samordnes av eller tillegges politiet gjennom en grenselov.

7.1.4 Nærmere om bestemmelser som kan skape tvil med hensyn til ansvarsfordeling

Ordlyden i forslaget til § 1 femte ledd samt definisjonen i § 4 nr. 12 på hva slags inn- og utreisekontroll som omfattes av loven skaper ansvarsuklarheter med fare for myndighetsstrid.

Lovforslagets § 1 femte ledd, skaper usikkerhet fordi den synes å hjemle en overordnet fullmakt i forhold til tolloven til å fastsette bestemmelser som berører Finansdepartementets ansvarsområde med hensyn til kontroll og overvåking av vareførselen. En slik fullmakt vil være i strid med mandatet fordi det innebærer overføring av myndighet og dermed en organisatorisk endring.

En lov som har til hensikt å regulere politiets grensemyndighet burde hatt en mye klarere avgrensing f.eks. følgende: «Loven omfatter ikke tollmyndighetenes ansvar for varekontrollen.»

§ 4 nr. 12: Flertallet har funnet det riktig å innta grenseforordningens definisjon av inn- og utreisekontroll i art. 2 nr. 10 i lovforslagets § 4 nr. 12. Dette forslaget kom inn på slutten av arbeidet etter at det lenge hadde vært enighet om en mer avgrenset definisjon. Det innebærer at inn- og utreisekontroll etter grenseloven i henhold til ordlyden også vil omfatte kontroll med om transportmidler og gjenstander de bringer med seg kan føres inn eller ut.

Dette er en forvaltningsoppgave som i dag ligger til tollvesenet. En slik vid definisjon griper inn i Finansdepartementets myndighetsområde og er således i strid med mandatet. Selv om man i motivene påpeker at hensikten ikke er å utvide politiets myndighet eller endre ansvarsforholdet, så skaper ordlyden i seg selv en uklarhet.

Det har vært anført at en slik definisjon allerede er gjort gjeldende gjennom utlendingslovgivningen fordi grenseforordningen er inkorporert i norsk rett gjennom utlendingsloven. Grenseforordningen (rådsforordning nr 562/2006, Schengens grenseregler) medførte at det ble gjort endringer i utlendingsloven med forskrifter. Rundskriv av 28. februar 2007 A-19/2007 utdyper og beskri-

ver endringene nærmere. Stortinget ga samtykke til godtakelse av grenseforordningen 14. juni 2006, jf. St. prp. nr. 59 (2005-2006). I følge rundskrivet erstatter grenseforordningen art. 2 til art. 8 i Schengenkonvensjonen samt hele Felleshåndboken med vedlegg. Selv om grenseforordningen er inkorporert i norsk rett, så må man tolke den i samsvar med hvordan dette er gjennomført. Utlendingslovgivningen vil ikke kunne regulere eller gripe inn i en annen kontrolletats myndighetsområde, og slik blir heller ikke regelverket praktisert. Utlendingslovgivningen har ingen bestemmelser om kontroll av gjenstander eller om de kan føres inn eller ut. Det vises til gjeldende utlendingsforskrifts § 88 som omhandler gjennomføring av grensekontroll. Dette er en ren personkontroll knyttet til klargjøring av identitet, pass og visum.

Grenseforordningens art. 7 nr. 1 annet ledd angir riktignok at yttergrensekontrollen *kan* omfatte transportmidler og gjenstander, men det er en «kan-regel», og det er lovgivningen i vedkommende medlemsstat som avgjør det. Kontrollen med gjenstander er en varekontroll og ivaretas i Norge som i de fleste andre land av det regelverk som tollmyndighetene forvalter.

Det vil være hensiktsmessig at politiet ved utførelse av personkontroll bistår tollvesenet i varekontrollen, på samme måte som tollvesenet i henhold til ny utlendingslov § 22 annet ledd vil kunne bistå politiet i personkontrollen. På dette punktet er jeg ikke uenig med flertallet. En slik bistandsregel hører imidlertid ikke hjemme i en lov som ensidig forvaltes av justismyndighetene.

Politiets personkontroll er underlagt Arbeids- og inkluderingsdepartementets materielle regelverk. Innstillingen foreslår å flytte reglene om inn- og utreisekontroll i ny utlendingslov til grenseloven. Vet at man flytter de materielle regler om hvilke kontrolltiltak som kan utføres for å fastslå identitet og adgang til opphold, kan det medføre en svekket tilgjengelighet for brukerne. Publikum vil søke i utlendingslovgivningen for å finne de materielle regler om utlendingskontroll. Det bedrer heller ikke rettssikkerheten at publikum vil måtte forholde seg til to sett med lover. Grenseloven er først og fremst myntet på myndighetsforvalterne. Det bør i større grad tas hensyn til borgerne.

Grenseloven skal ikke regulere ansvarsområdet til myndigheter utenfor justissektoren og skal heller ikke medføre innskrenkninger for andre etater. Det blir derfor galt å fastsette ansvarsrammer for oppgaver som hører inn under andre departementer i en eventuell lov.

7.1.5 Grensesnittet mellom administrativ personkontroll og de kriminalitetsbekjempende oppgaver – konsekvensene for personvernet og rettsikkerheten må utredes nærmere

Lovens formål og saklige virkeområde jf. forslaget § 1, innebærer at grenseloven skal ivareta to oppgaver. Forvaltningsrettslig personkontroll og bekjempe grenseoverskridende kriminalitet. (I tillegg kommer oppgaven med tilsynet med Norges grenser som jeg ikke går inn på.)

Personkontroll innebærer i henhold til gjeldende utlendingslovgivning og dagens praktisering av Schengenforpliktelsene kontroll av identitet, pass og eventuelt visum samt mulighet til å kontrollere trafikkmidler for å avsløre menneskesmugling. Kontrollen skal avsløre at det ikke foreligger noe brudd på utlendingslovgivningen.

Lovforslaget innebærer at den forvaltningsrettslige personkontrollen får karakter av ordinær kriminalitetsbekjempelse. Innstillingen sier bl.a. i avsnitt 4.4.7 at for en grenselovs formål, må som *grenseoverskridende kriminalitet* oppfattes all kriminalitet som innebærer at mennesker eller gods, herunder penger, krysser grensene.

Politiet gis gjennom forslaget en myndighet til å overvåke grensen og benytte ulike metoder på objektivt grunnlag, dvs. uten mistankekrav. Informasjonen som innhentes gjennom overvåking tillates benyttet både for å ivareta en forvaltningsrettslig oppgave og en strafferettslig oppgave. Man får dermed et utvidet verktøy for å ivareta en oppgave hvor man ellers vil måtte benytte de strengere stafeprosessuelle metoder.

Det er en overvåking og kontroll som også vil ramme den lovlig reisende.

Politiet har ansvar for å bekjempe og forebygge kriminalitet, men dette følger av politiets fullmakts hjemler i politiloven og straffeprosesslovgivningen. Innstillingen gir ikke tilfredsstillende svar på hensiktsmessigheten av å innta ytterligere fullmaktshjemler for kriminalitetsbekjempelse i en egen grenselov, se nærmere om dette nedenfor.

Svenske myndigheter har i sin utredning om Grensekontrollag – effektivare gränskontroll (SOU 2004:110) inngående vurdert dette spørsmålet og grensesnittet mellom oppgavene. Den svenske tilnærmingen er således en annen enn den norske.

For å oppnå en bedre grensekontroll i sin helhet har den svenske utredningen et sterkt fokus på behovet for styrket samarbeid mellom de ulike grensekontrollmyndigheter:

«Det behövs också ett nära och effektivt samarbete mellan de myndigheter som har uppgifter vid våra gränser, dvs. Polisen, Tullverket och Kustbevakningen, samt mellan dem och Migrationsverket.»

Jeg er enig med den svenske utredningen på dette punktet. Kontroll og overvåking av personers inn- og utreise må i sterkere grad integreres i bekjempelsen av grenseoverskridende kriminalitet. Men rettsikkerhetshensynene for den lovlige reisende må ikke glemmes. Konsekvensene for personvernet og den enkeltes rettsikkerhet må utredes og vektlegges ytterligere. Det er ikke tilstrekkelig å angi at hensynet til personvernet er ivaretatt ved at man lager en lovhjemmel som tillater inngripen. En utførlig konsekvensvurdering mangler for flertallets forslag.

Den svenske innstillingen anbefalte en samordnende lov. Det er grunn til å merke seg at dette er lagt til side. Utvalget har ikke fått begrunnelsen for dette, men det kan stilles spørsmål om kanskje rettsikkerhetshensynene vant frem.

7.1.6 Vide fullmaktshjemler

Forslaget til grenseloven inneholder som sagt vide fullmakter til å overvåke og kontrollere grenseoverskridende kriminalitet, herunder metodebruk.

Gjennom § 15 annet ledd tillates elektronisk og optisk overvåkingsutstyr på grensen. Jeg er ikke uenig med flertallet i at denne type overvåking bør tillates ved sivil grenseovervåking. Jeg er imidlertid betenkt over at overvåkingen og metodebruken skal ivareta to formål og hjemles i samme lov.

Forslagets § 21 hjemler adgang til registrering av personopplysninger innhentet ved grenseovervåking og ved inn- og utreisekontroll. Registreringen skal ivareta lovens vide formål jf. § 19.

Behandlingen av opplysningene dvs. hvordan de brukes, overføres til andre myndigheter og registre og tilgangen til opplysningene overlates til forskriftsbehandling. Jeg er svært skeptisk til en så vid fullmaktregel. Politiets adgang til å behandle personopplysninger innhentet ved grensekontroll og overvåking, bør av rettsikkerhetshensyn reguleres i lov og ikke forskrift.

Det følger av avsnitt 4.16.6 at også grenseovervåking mellom grensekontrollstedene vil kunne medføre at personer blir stanset og kontrollert. Her gis det adgang til registrering ut fra en preventiv effekt. Jeg har vanskelig for å se den preventive effekten i en hjemmel som er så inngripende at den gir mulighet til å registrere bærplukkere som ikke kan redegjøre for sin identitet? De personopplys-

ninger som innhentes og registreres kan nyttes både for den forvaltningsrettslige personkontroll og kriminalitetsbekjempelses øyemed. Den lovlige reisende vil ikke vite hvordan og i hvilken sammenheng opplysningene blir benyttet.

I innstillingens avsnitt 4.7 sies det at det må skilles tydelig mellom de tre rollene politiet kan utøve henholdsvis som grensekontrollmyndighet, som del av utlendingsforvaltningen, og politiets alminnelige rolle som ved forebygging og etterforskning av kriminalitet. Etter min mening bidrar ikke lovforslaget til tydelige grensesnitt og det blir motstrid mellom det som sies her og påstanden om at kriminalitetsbekjempelse også er en del av inn- og utreisekontrollen. Se særlig avsnitt 4.4.3.

Utredningen sier ingenting om avgrensingen annet enn at det må være tydelig. Ifølge § 17 fjerde ledd foreslås at politiet kan ivareta sine kontrolloppgaver etter annen lovgivning ved inn- og utreisekontrollen. Det vil innebære at politiets forebyggende rolle etter politiloven dermed kan ivaretas gjennom den forvaltningsrettslige grensekontrollen. Det er også spørsmål om biometriske data innhentet for personkontroll kan benyttes ved forebygging av annen kriminalitet?

Oppgavene bør koordineres bedre, effektiv kriminalitetsbekjempelse og knappe ressurser taler for dette. Men av hensyn til de reisendes rettsikkerhet bør det ikke herske tvil om hvilken rolle en polititjenestemann har ved grensekontroll, hva han kan kontrollere og hvordan personopplysninger kan behandles. Dette må utredes bedre og gode kontrollordninger må på plass slik at vide fullmakter ikke misbrukes.

Politiets myndighet reguleres av et bredt regelverk og mange lover. Dette er et argument som har vært fremført for en samlende grenselov. Lovforslaget vil etter min mening imidlertid bidra til fragmentering og skape nye avgrensingsproblemer. Dersom hensikten med loven er å være en samlende lov for Justisdepartementets grenseforvaltning burde SIS loven som regulerer et viktig hjelpemiddel og verktøy i grensekontrollen vurderes inntatt i det foreliggende lovforslag, videre eventuelle bestemmelser som er innarbeidet i politiloven som følge av Schengenmedlemskapet, bl.a. politil. § 20 a.

Jeg har forståelse for politiets behov for å klargjøre og samle sine hjemler med hensyn til forvaltningsrettslig personkontroll og overvåking på grensen, men jeg viser til at politiets hjemler til å drive personkontroll følger av en nylig revidert utlendingslov. Tolloven er også nylig revidert og gir hjemler til å drive sivil grensekontroll med varer, transportmidler og hva personer bringer

med seg på så vel Schengens yttergrense som de indre grenser.

7.1.7 Våre Schengenforpliktelser

I forbindelse med Schengenevalueringen av Norge i 2005-2006 ble det pekt på en del forbedringspunkter mht. grenseovervåking og grensekontroll. Evalueringen stiller imidlertid ikke krav om bedre rettslig forankring av yttergrensekontrollen og hverken uttaler eller antyder behov for endret lovgivning.

Tollvesenet som grensemyndighet var ikke representert eller presentert ved evalueringen. Tollvesenets ivaretagelse av Schengenforpliktelsene knyttet til kontroll og overvåking av smugling av narkotika, våpen og valuta ble dermed ikke vurdert. Evalueringsdelegasjonen fikk derfor ikke et helhetlig bilde av norsk grensekontroll. Likevel velger man fra norsk side å legge evalueringen til grunn for et utredningsarbeid om norsk grensekontroll og overvåking.

Hele yttergrensen i Schengenområdet er i sin funksjon også Norges yttergrense. Yttergrensekontroll er en kjerneoppgave i Schengensamarbeidet. Effektiv grensekontroll avhenger av felles innsats og nært samarbeid mellom alle Schengenlandene og mellom flere etater. En terroraksjon mot den internasjonale transportkjeden vil kunne medføre stengning av havner og flyplasser og stans i vareførselen som kan ha store konsekvenser for nasjonal og internasjonal økonomi og handel. Den legale vareførsel misbrukes til smugling av våpen, narkotika og andre varer som er en fare for samfunnssikkerheten.

Styrking av grensekontrollen, Schengens målsetting om Integrated Border Management, og vår ivaretagelse av Schengenforpliktelsene må løses på annen måte enn gjennom en grenselov. Nemlig gjennom utvikling av samarbeidet og informasjonsutvekslingen mellom de ansvarlige grensemyndigheter. Disse hensynene er blant annet ivaretatt ved at man i ny utlendingslov § 22 har tiltenkt tollvesenet en bistandsoppgave i forbindelse med personkontrollen, og ved at man har styrket informasjonsutvekslingen mellom kontrolletatene. Totalen utgjør Norges grensekontroll, og det er denne totalen som må vurderes både i forhold til et nasjonalt behov og i forhold til våre Schengenforpliktelser. Lovforslaget ivaretar ikke hensyn til dette.

Tollvesenet utfører kontroll en rekke steder hvor det normalt ikke er politi til stede. Dette gjelder på Schengens indre grenser, men også på yttergrensen hvor politiet ikke er fast lokalisert.

Under utførelse av tollkontrollen avdekkes ofte forsøk på ulovlig innvandring, menneskesmugling og ettersøkte personer. Det har derfor vært et behov for at tollvesenet tillegges oppgaver og myndighet i forbindelse med personkontrollen. I tall fra Kripos av februar 2009, fremkommer det at Tollvesenet i 73,7 % av forholdene var den etat som avdekket falske dokumenter ved innreise. Det i seg selv er et argument for at tollvesenet og politi samarbeider.

EUs Råd har gjennom vedtak av rådskonklusjoner på justis- og innenriksministermøtet 5. og 6. juni 2008, gitt sin tilslutning til at Frontex styrker samarbeidet med tollmyndighetene. Norge deltok i utarbeidelsen av disse konklusjonene og er bundet av dem på lik linje med EU-landene. Det pågår også et Schengenarbeid for utvikling av felles politi og tollsamarbeidssentre og operative samarbeidsstyrker også på de indre grenser (PCCC (12079/08)). Disse spørsmålene er ikke vurdert av utvalget. Vi kjenner heller ikke justismyndighetenes syn på dette.

Det er på ingen måte i strid med Schengenregelverket at ansvarlige grensemyndigheter samarbeider og koordinerer grensekontrollen under egen lovgivning og ansvarsområde. Det er opp til den enkelte medlemsstat hvordan kontrollen organiseres og gjennomføres nasjonalt.

En altovergripende grensekontrollstyrke under Justismyndighetenes administrasjon og kontroll har vi ingen tradisjon for i Norge. Det vil endre gjeldende organisering og en ansvarsinndeling som fungerer. Vi har imidlertid lang tradisjon for et godt samarbeid mellom politi, toll og Forsvar, når det gjelder etterretning, fysisk kontroll og overvåking av grensekryssende trafikk og reisende. Det er viktig at man ved neste Schengenevaluering klargjør overfor evalueringskomiteen hvordan dette samarbeidet totalt sett fungerer i Norge. Grensen er det stedet hvor alle land utøver sine suverene rettigheter til å kontrollere personer, varer og transportmidler som ankommer eller forlater deres territoriale jurisdiksjon. Selv om Schengensamarbeidet forplikter med hensyn til å utføre yttergrensekontroll, så griper ikke disse forpliktelsene inn i vår organisering og myndighetsstruktur.

Økningen i internasjonal handel og reisevirksomhet og krav til effektiv grensekryssing contra økningen i grensekryssende kriminalitet, illegal innvandring og komplekst trusselbildet tilsier at en eventuell endring av lovgivningen som berører grensekontrollen må utredes på et vesentlig bredere grunnlag der også hensynet til rettsikkerhet og personvernet ivaretas tilfredsstillende.

7.2 Merknader fra utvalgets leder Karlsruud og medlemmene Aukrust, Clementsens, Hansen og Aaserød

Slik vi oppfatter det, stiller mindretallet spørsmål ved premisser som Regjeringen har uttrykt i sitt mandatvedtak, se nærmere særmerknaden i avsn. 1.2.

Mindretalldissensen er uvanlig fordi den i sin begrunnelse inneholder mange enkeltdissenser som avgis samlet. Den er omfattende og innebærer en full avvisning av det lovutkast som utredningsarbeidet har resultert i. Da dissensen i stor utstrekning også hviler på premisser som vi enten ikke kjenner oss igjen i eller oppfatter som uriktige, har vi funnet det nødvendig å gi noen kommentarer til det dissenterende medlems synspunkter.

7.2.1 Om prosessen

Behovet for en ny lov om grenser og grensekontroll og hvilke konsepter en lov bør bygge på er behandlet i innstillingen, og det har vært rikelig anledning til å drøfte det under arbeidet.

7.2.2 Om myndighetsansvar

Vår tiltredelse til Schengen medførte intet inngrep i tollmyndighetenes ansvar for fortolling og for kontroll med vareførsel over grensene. Lovutkastet medfører heller ikke det. Dette framkommer dessuten av lovutkastets § 1 femte ledd.

Til mindretallets synspunkter på myndighetsansvar skal bemerkes at politi- og påtalemyndigheten har et alminnelig ansvar for kriminalitetsbekjempelse, men det er bare når det kommer til straffeforfølgning av begåtte lovovertridelser at dette ansvaret er eksklusivt. Forøvrig er det utfyllende. Der hvor det eksisterer en særskilt kontrollmyndighet, har dens ansvar forrang, jf. politiinstruksen § 13-3. Der det eksisterer en særskilt forvaltningsmyndighet, må politiet dessuten rette seg etter dens vedtak.

Som regel ligger forvaltningsmyndigheten (vedtaksmyndigheten) og kontrollmyndigheten til ett og samme organ. Slik er det med blant annet tollbelagt vareførsel. Men det er ikke alltid slik. Tollmyndighetene er f.eks. ikke forvaltningsmyndighet når det gjelder våpenloven. Politiet har forvaltningsansvaret. Tollmyndighetene kontrollerer inn- og utførsel av våpen, men må rette seg etter politiets vedtak etter våpenloven. En slik posisjon som kontrollmyndighet uten forvaltningsansvar har tollmyndighetene på en rekke andre forvaltningsområder, og dessuten på områder hvor

det ikke finnes noen forvaltningsmyndighet i tradisjonell forstand, f.eks. narkotikainnførsel. På disse områdene er tollmyndighetenes posisjon altså beslektet med den politiet har. Begge etater skal hindre lovbrudd. For politiet gjelder oppdraget i hele riket, herunder på dets grenser. For tollmyndighetene gjelder det (i utvalgets sammenheng) bare vareførselen over grensene. Så lenge det er tale om samfunnsbeskyttelse i bred forstand, ikke om fiskale forhold, begrenser ikke den ene etatens ansvar den andres. Begge etater vil altså ha til oppgave å gripe inn overfor smugling av tyvgods, narkotika, ulovlige våpen, selv om det bare er tollmyndighetene som plikter å foreta en løpende kontroll av vareførselen over grensene og som er tildelt egne kontrollhjemler for det formål.

Definisjonen av inn- og utreisekontroll i lovutkastets § 4 (12) må forstås på denne bakgrunn. Flertallet har dessuten sett det som sterkt ønskelig at den norske definisjonen samsvarer med definisjonen i grenseforordningen art. 2 nr. 10.

7.2.3 Forholdet mellom politiets forvaltningsmessige og politimessige gjøremål – grensesnitt, personvern og fullmakter

Norsk politi har fra gammelt av hatt betydelige forvaltningsmessige og sivilrettslige oppgaver, ikke bare fordi det var praktisk, men fordi det ga politiet et mer sivilt preg enn i mange andre land. Politiet har færre slike oppgaver nå, men flere er tunge. Blant de oppgaver politiet hadde, var førsteinstansbehandlingen av alle utlendingssaker, hele kontrollansvaret på utlendingssektoren, passutstedelsene og grensekontrollen. Blant de oppgaver politiet sitter igjen med, er grensekontrollen og den alminnelige utlendingskontroll. Disse oppgavene forutsetter mandatet at politiet skal beholde, jf. at utredningen ikke skal medføre organisatoriske endringer.

Politiet er altså vel vant med å skille mellom forvaltningsmessig kontroll, kriminalitetsforebygging og annen kriminalitetsbekjempelse og straffefølgning - og mellom de forvaltningsrettslige og straffeprosessuelle hjemler. Utvalgsflertallets forslag om å samle reglene om grensekontroll i en egen lov medfører i seg selv ingen konsekvenser med hensyn til personvern og rettssikkerhet som trenger nærmere utredning. Det dreier seg om kjente problemstillinger. Det som derimot må utredes, er konsekvensene av den enkelte regel i lovutkastet. Det mener flertallet det har tatt seg av i nødvendig utstrekning.

Utvalgets mandat var bl.a. å utrede og foreslå hjemler for politiets grenseovervåking. Denne

overvåkingen har til nå ikke vært lovregulert. Den utføres i stor utstrekning gjennom andre etater, bl.a. Forsvaret. Det er en fortegnelse når etableringen av rettslige rammer for en virksomhet som har vært utøvd gjennom mange tiår, framstilles som en ny trussel mot personvernet og brukes som argument mot lovutkastet i sin helhet. Nå er vi dessuten forpliktet gjennom Schengen til å gi overvåkingsvirksomheten en legal forankring med et innhold som tilfredsstillende Schengenkravene.

Når det ellers gjelder hensynet til personvernet, bemerkes at opplysninger om en persons gjøren og laden ofte er mer sensitive enn opplysninger om personen selv. Kontroll med vareførsel dreier seg om gjøren og laden. For den kontrolloppgaven har tollmyndighetene mer inngripende kontrollhjemler enn det politiet har i den ordinære grensekontrollen. For så vidt virker mindretallets bekymring for politiets kontrollhjemler i dets grensekontroll litt malplassert.

7.2.4 Formålene med grensekontroll

Grensekontroll har en symbolverdi ved at den markerer at man ankommer eller forlater et territorium og en jurisdiksjon, men forøvrig har en slik kontroll ingen egenverdi. Den må altså tjene formål utenfor seg selv. Dissensen gir et uriktig inntrykk av hvilke formål grensekontrollen har tjent og hvilken betydning de har hatt.

Kriminalitetsbekjempelse var et hovedmotiv med den grensekontroll og utlendingskontroll som kom til tidlig på 1900-tallet. Slik er det fortsatt, og det kommer blant annet til uttrykk gjennom utlendingslovens bortvisningsregler. Det er altså intet nytt – bare ny lovteknikk – når bekjempelse av grensekryssende kriminalitet er lagt inn i lovutkastets § 1 som et formål. Det som derimot har skiftet, er kriminalitetsformene. Det eneste prinsipielt nye er den situasjonen som Schengen har skapt med en felles europeisk yttergrense og behovet for å kompensere opphevelsen av de indre grenser med en felles innsats mot grenseoverskridende kriminalitet.

Et enda mer grunnleggende formål med all grensekontroll og med passkravene har vært å skaffe visshet om de reisendes identitet og statsborgerforhold. I takt med økende reisevirksomhet og innvandringspress har det formålet blitt stadig vanskeligere, men viktigere, å ivareta.

Et formål som derimot ikke alltid har vært til stede i grensekontrollen, er behovet for å bekjempe ulovlig innvandring. Det henger sammen med at det i etterkrigstiden opp til 1970-tallet ikke ble ført noen egentlig innvandringspoli-

tikk. Myndighetene verken rekrutterte innvandrere eller begrenset innvandringen. Det ble bare stilt prosessuelle og elementære materielle krav for å sikre tilfredsstillende kår. Innvandringspolitikken kom med den økende arbeidsinnvandringen og den etterfølgende familieinnvandringen. Av politikken fulgte så den ulovlige innvandringen. Om noe er nytt, er det altså at behovet for å hindre ulovlig innvandring samler så stor oppmerksomhet at det er et erklært formål i Schengens regelverk og må reflekteres i en norsk lov om grensekontroll.

7.2.5 Om samarbeidet mellom etatene

Vi kan ikke se hvordan lovutkastets regler kan hindre eller skade samarbeidet mellom de etater som

har kontrolloppgaver å utføre på grensene. En samlende lov om grensene og politiets grensekontroll burde snarere fremme samarbeidet med andre etater og den muliggjør lovfesting av bistand etatene imellom. Innenfor det konsept lovutkastet bygger på, er det derfor gitt regler om bistand i § 6, samtidig som politiet er pålagt å samarbeide med alle berørte etater.

Når mindretallet synes å basere noe av sin argumentasjon på at flertallet går inn for en «altovergripende grensekontrollstyrke», må det presiseres at dette ikke er flertallets forslag.

Kapittel 8

Merknader til bestemmelsene i lovforslaget

Til lovens betegnelse

Betegnelsen grenselov er valgt fordi den er kort og gir et tilstrekkelig signal om hva loven gjelder. Det ligger ingen begrensning i den.

Til § 1

Paragrafen gjelder både lovens formål og dens saklige virkeområde.

Det ene hovedformålet med loven er å hjemle og regulere den sivile grensekontroll, dvs. inn- og utreisekontrollen på grensene, og overvåking av grensene og grenseovergangsstedene. Dette formålet er uttrykt i *første ledd*. Hva inn- og utreisekontroll er, framgår av § 17. Bestemmelsen avspeiler at loven regulerer selve grensekontrollen og formålet med grensekontrollen. Loven gir ikke selv hjemmel for å fatte vedtak på grunnlag av forhold som avdekkes ved grensekontroll. Hjemlene for slike vedtak er i annen lovgivning. De mest sentrale lovene her vil være utlendingsloven og straffeprossloven (særlig aktuell hvis grensekontrollen avdekker at den som kontrolleres, er etterlyst for straffbare handlinger og skal pågripes).

Slik formålet er uttrykt i dette ledd, gjelder det i forhold til enhver som skal passere grensene, uansett om den reisende er norsk borger eller ikke, og uansett om formålet med reisen gjelder turistbesøk, forretninger, migrasjon eller ganske enkelt å komme hjem. Alle skal kunne kontrolleres. Ved siden av dette er det angitt et tilleggsformål, nemlig å bekjempe grenseoverskridende kriminalitet og ulovlig innvandring. Dette er et erklært Schengenformål og en konsekvens av den frie bevegelsen innen Schengen og av at Schengenstatene utfører den ytre grensekontroll på vegne av medlemsstatene. Tilleggsformålet begrenser ikke lovens saklige virkeområde, men utdyper det på et område hvor Norge er forpliktet gjennom avtale. Tilleggsformålet gjelder hele Schengenområdet, ikke bare Norge. Det ivaretas ved innreisekontrollen, men også utreisekontrollen kan bidra.

Annet ledd gjelder forholdene på Norges grenser og tilsynet med dem. Uttrykket «tilsyn» er valgt fordi det primære her ikke er kontroll, men oppga-

ver knyttet til den løpende ivaretagelse av den fysiske tilstanden til grensen, herunder rydding og vedlikehold av grensemerker og grensegater. Det dreier seg om rettsforhold og fysiske forhold vedrørende grensene. Det dreier seg også om atferd ved grensene, jf. atferdsreglene i § 10, og da vil tilsynet få karakter av kontroll.

Loven gjelder ikke grensens gang og de mellomstatlige grenseopp ganger, bortsett fra at §§ 9 og 26 får anvendelse når grenseopp ganger gjennomføres. jf. avsn. 3.2 om grensene og de folkerettslige rammer.

Tredje ledd klargjør at loven ikke tilsidesetter, men kommer i tillegg til annen lovgivning. Typisk i så måte er at politiet også på grensen kan utføre sine alminnelige oppgaver etter politiloven og anvende de midler som politiloven og straffeprossloven hjemler. På samme viset er det med andre etater som har oppgaver å utføre på grensen. Det må altså ikke slutes antitetisk at kontroll og inngrep som ikke er hjemlet i grenseloven heller ikke er hjemlet i noen annen lovgivning. Grenselovens hjemler går foran bare i den utstrekning de rekker videre enn hjemlene i andre lover.

I *fjerde og femte ledd* avgrenses virkeområdet mot oppgavene til Forsvaret og tollmyndighetene, men når det gjelder tollkontrollen er det unntak, se § 6 nr. 5.

Siste ledd er en konsekvens av at inn- og utreisekontrollen på grensene skjer til beste for annen lovgivning, hvorav utlendingslovgivningen er den sentrale. Inn- og utreisekontrollen skal bl.a. sikre at vilkårene for innreise er til stede og blir dermed den innledende saksbehandling for de reisende som ikke fyller vilkårene og som det blir tale om å bortvise eller utvise.

Til § 2

Bestemmelsen her betyr at folkeretten får forrang i tilfelle konflikt mellom lovens regler og folkeretten. Dette har blitt en vanlig måte å harmonisere norsk lov med folkeretten. Løsningen er nærliggende fordi grenserettslige spørsmål etter sin natur gjelder forholdet mellom stater og i stor utstrekning er regulert i folkerettslige avtaler.

De folkerettslige rammer er framstilt i avsn. 3.2, se også avsn. 3.3 når det gjelder Schengenforpliktelsene.

Til § 3

Første ledd nr. 1 – 5 angir hvor loven har virkning, men må ses i sammenheng med forskriftshjemlene i annet ledd.

Norsk territorium omfatter fastlands-Norge, Jan Mayen, Svalbard og de norske bilandene Bouvet-øya sør i Atlanterhavet samt Peter I's Øy og Dronning Maud Land i Antarktis. Utenfor territorialfarvannet reguleres utstrekningen av de norske jurisdiksjonsområdene til havs av lov av 27. juni 2003 nr. 57 om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone, lov av 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet, lov av 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone og lov av 21. juni 1963 nr. 12 om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre under-sjøiske naturforekomster enn petroleumforekomster.

Lov av 27. februar 1930 nr. 2 om Jan Mayen legger til Kongen å bestemme i hvilken utstrekning andre lover enn norsk privatrett, strafferett og rettspleie skal gjelde for Jan Mayen.

I Svalbardloven av 17. juli 1925 nr. 11 er utgangspunktet at det må bestemmes i vedkommende lov selv om den skal gis anvendelse på Svalbard. Kongen kan likevel gi forskrifter om en rekke forhold, bl.a. om utvisning jf. § 4.

For Svalbard må man dessuten ha i erindring at øygruppen ikke omfattes av tilknytningsavtalen. Det betyr bl.a. at Tromsø blir ytre Schengengrense for reisende som kommer dit fra Svalbard. Videre vil Svalbardtraktaten av 9. februar 1920 kunne sette visse skranker for norsk myndighetsutøvelse.

Etter petroleumsløven av 29. november 1996 nr. 72 § 1-5 gjelder norsk lov også for oljeinstallasjonene på kontinentalsokkelen. For flyttbare innretninger som står under fremmed flagg og ikke er permanent plassert gjelder norsk lov bare hvis det er særskilt bestemt.

For de her nevnte områder har utvalget valgt den løsning at grenseloven gis anvendelse, men slik at det hjemles tilpasningsbestemmelser.

Første ledd nr. 1 bestemmer at loven får anvendelse i Kongeriket Norge. Kongeriket omfatter fastlands-Norge, Svalbard og Jan Mayen med territorialfarvann. Luftrummet over disse områder omfattes også.

Det angis ingen indre stedlig begrensning. I utgangspunktet gjelder loven derfor overalt i riket, og ikke bare på grensene. Mange paragrafer i

loven angir imidlertid en funksjonell begrensning som i realiteten vil innebære indre stedlige begrensninger.

Bouvet-øya sør i Atlanterhavet samt Dronning Maud land og Peter I's øy i Antarktis er norsk territorium. Områdene er ikke i lovgivningsmessig forstand en del av Kongeriket Norge, men tilknyttet Norge som biland. Lov av 27. februar 1930 nr. 3 om Bouvet-øya, Dronning Maud land og Peter I's øy, gir norsk strafferett, privatrett og rettspleielovgivning anvendelse for bilandene. Annen lovgivning kan Kongen gi anvendelse i den utstrekning og med de endringer som finnes nødvendig, se lovens § 2.

Bilandene er øde og lite tilgjengelige. Utvalget anser at det ikke uten videre er behov å gi regler om grensekontroll anvendelse der. Det vil da stå Kongen fritt å gi grenseløven anvendelse helt eller i deler dersom det skulle være noe behov som tilsier det.

Første ledd nr. 2 bekrefter lovens anvendelse i tilstøtende sone, jf. territorialfarvannsl. § 4, men anvendelsen må holdes innen rammen av folkeretten, se foran i avsn. 3.2.5 om havrettskonvensjonens regler.

At grenseløven gis anvendelse i tilstøtende sone, betyr ikke at også utlendingsloven må gis anvendelse der. Alle reglene i utlendingsloven kan ikke gis anvendelse i tilstøtende sone (det kan f.eks. ikke kreves oppholdstillatelse der).

Det blir altså tale om å kunne utføre kontroll i tilstøtende sone for det formål å håndheve utlendingsloven i riket, dvs. om å håndheve en lov som ikke gjelder på stedet. I noen sammenhenger lar det seg gjøre uten at det oppstår rettslige problemer, f.eks. hvis noen unndrar seg utreisekontroll eller det er tale om forsøk på menneskesmugling og dermed om overtredelse av utlendingslovens straffebestemmelser. Det er vanskeligere med reisende som ikke vil fylle vilkårene for innreise. Stanses de i tilstøtende sone, vil det dreie seg om foregrepet kontroll, dvs. om å kontrollere og bortvise personer som har tenkt seg til riket, men ennå ikke har kommet fram.

Dette problemet med håndheving av en lov som ikke gjelder på stedet har ligget der siden territorialfarvannsløven ble gitt. Dens § 4 åpner for kontroll i tilstøtende sone uten at det sies noe om hvorvidt lovgivningen det skal kontrolleres for gjelder eller ikke.

Det er tilsvarende med toll og skatt. Det er bare for kontrollen at den nye tolloven får anvendelse i tilstøtende sone, se dens § 1-3. Ut over dette følger det ikke av § 1-3 at tolloven gjelder i tilstøtende

sone, og sonen er da heller ikke en del av norsk tolområde, jf. § 1-1 litra i.

Problemene rundt foregrepet kontroll er retts-teknisk vanskelige å løse. De kan løses praktisk ved at personer som kontrolleres i tilstøtende sone og ikke fyller vilkårene for innreise, bringes til riket og dernest bortvises derfra. En ryddig rettslig løsning hadde likevel vært å foretrekke. En slik løsning hører hjemme i utlendingsloven, ikke i en ny grenselov. Den nye utlendingsloven ble vedtatt i 2008. Utvalget har på den bakgrunn valgt å nøye seg med å peke på problemet. Se ellers avsn. 4.4.3.2 om avvisning av trafikkmidler.

Første ledd nr. 3 åpner for avtale med annen stat om utførelse av inn- og utreisekontroll på dennes territorium. Bestemmelsen må ses i sammenheng med at det er en stadig utvikling av samarbeidet mellom statene om grensekontroll i sin alminnelighet. Således gis det i ny tolllov kap. 14 omfattende bestemmelser om kontroll på andre staters territorium eller på vegne av andre stater og omvendt om andre staters adgang til å opptre i eller for Norge. Så omfattende ordninger for inn- og utreisekontroll er det ikke grunn til å hjemle nå.

Bestemmelsen vil både hjemle stående avtaler og avtaler som inngås for den enkelte gang.

Første ledd nr. 4 er en konsekvens av at folkeretten ikke avskjærer enhver jurisdiksjonsutøvelse i områder hvor ingen stat har suverenitet, se nærmere avsn. 3.2. Bestemmelsen vil omfatte havområder hvor det etter folkeretten er fri ferdsel. Det vil normalt ikke kunne utøves inn- og utreisekontroll her.

Første ledd nr. 5 om anvendelse på installasjonene på sokkelen er i sitt innhold lik utlendingsloven av 2008 § 6 første ledd og utlendingsloven av 1988 § 49 første ledd.

Annet ledd hjemler som nevnt tilpasningsbestemmelser, og da for kontrollen av reisende til og fra Svalbard, Jan Mayen og installasjonene på kontinentalsokkelen. Det som særkjenner mye av trafikken til og fra disse stedene er at den går fra norsk jurisdiksjonsområde, f.eks. Jan Mayen, til norsk jurisdiksjonsområde, f.eks. fastlands-Norge, men via internasjonalt farvann eller luftrom. Men trafikk kan også gå fra utlandet, f.eks. Skottland til en oljeinstallasjon og videre til norsk fastland, eller i retur til Skottland uten at de reisende har vært innom norsk fastland. Både dette, den isolerte beliggenheten, fraværet av utstasjonert politi på installasjonene og de særlige myndighetsordningene for Svalbard og Jan Mayen krever tilpasningsbestemmelser.

Den nye utlendingsloven har ikke anvendelse på Svalbard, men det kan gis regler om kontroll av

reisende fra eller til øygruppen, se dens § 6 fjerde ledd. For Jan Mayen gjelder utlendingslovens derimot, men det kan gis fravikende regler om utlendingers adgang, jf. lovens § 6 tredje ledd. Det er en tilsvarende løsning for installasjonene på kontinentalsokkelen, se § 6 første og annet ledd, men her gjelder forskriftshjemmelen kontrollen av de reisende, ikke adgangen for utlendinger.

Bestemmelsene i den nye utlendingsloven § 6 må tas ut av utlendingsloven for så vidt de spesifikt gjelder grensekontroll. Dette er fulgt opp i utkastets § 28 nr. 6 om endringer i utlendingsloven, se motivene til denne bestemmelse.

Det framgår av avsn. 3.4.2.1 at politidistriktenes ansvar er avgrenset til territorialfarvannet, installasjoner på kontinentalsokkelen og området utenfor Svalbards territorialfarvann. Av «Samarbeidsavtale mellom Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet vedrørende Kystvaktens utøvelse av politioppgaver» datert 23. mars 2001 framgår det at Kystvakten ikke skal forestå personkontroll av eget tiltak. Når loven gis anvendelse utenfor territorialfarvannet, må det derfor fastsettes hvor i politiets organisasjon ansvaret for grensekontroll utenfor territorialfarvannet skal plasseres. Det er ikke utvalgets oppgave å utrede dette. Utvalget vil likevel påpeke behovet for en organisasjonsmessig avklaring.

Til § 4

Presiseringen i (1) skyldes at to departementer – Justisdepartementet og Utenriksdepartementet – i dag har ansvar for grensespørsmål og at ansvar kan tenkes lagt til flere. Det vanlige er at ett departement er alene om ansvar og oppgaver for en lov. Det bør framgå at det ikke er slik på grenselovens område.

Nr. (2) viser at det med grensen(e) i loven siktes til de norske grenser, jf. det stedlige virkeområdet i § 3 første ledd. Tilsvarende betyr «territorialfarvann» alle territorialfarvann som omfattes av § 3 første ledd, jf. § 4 (4).

Uttrykket riksgrense/landegrense i (3) gjelder i samsvar med tradisjonell terminologi det norske fastlands grenser mot nabostater, dvs. grensene over land og i vassdrag.

Definisjonen i (5) er i samsvar med definisjonen i grenseforordningen art. 2 nr. 8.

Definisjonen i (6) av indre Schengengrense er som i grenseforordningens art. 2 nr. 1, men forenklet ved at det er vist til Schengens regelverk. I nr. (7) er de ytre Schengengrenser definert negativt, som i grenseforordningen art. 2 nr. 2, men også denne definisjonen er forenklet.

«Grensepassering» er ikke definert i grenseforordningen. Definisjonen som gis i (8) må forstås på bakgrunn av hva loven gjelder, jf. § 1.

I nr. (9) presiseres det at «transportmidler» også omfatter beboelige arealer, f.eks. lugarer eller campingvogner. At ubebodde arealer av enhver art omfattes, er da unødvendig å angi.

Definisjonen i (10) skyldes at det er lovteknisk hensiktsmessig å kunne vise til «Schengens regelverk».

Definisjonen av «grenseovervåking» i (11) er i samsvar med grenseforordningen art. 2 nr. 11, men «utenom åpningstider» er sløyfet fordi overvåking må til også i åpningstidene for å sikre at ingen unndrar seg inn- eller utreisekontroll.

Definisjonen av inn- og utreisekontroll i (12) er som i grenseforordningen art. 2 nr. 10. I følge definisjonen kan inn- og utreisekontrollen omfatte «transportmidler og gjenstander» som medbringes. Dette følger også av art. 7 nr. 1 annet ledd. Utvalget har funnet det riktig å følge grenseforordningen også på dette punkt, men det tilsiktes ikke derved å foreta noen endring i ansvars- og oppgavefordelingen mellom toll og politi.

I grenseforordningen nyttes «grensekontroll» som en fellesbetegnelse for grenseovervåking og inn- og utreisekontroll, se art. 2 nr. 9. Utvalget har valgt samme begrepsbruk for at grenseloven skal korrespondere med grenseforordningen, se nr. (13).

Til § 5

Første ledd er hentet fra ny utlendingsl. § 22 første ledd, men er bygget noe ut. Bestemmelsen legger ansvaret for grensekontrollen til politiet. Det framgår at kontrollen gjelder persontrafikken. Det følger av § 19 tredje ledd at den også omfatter transportmidlene som benyttes. Det følger videre av dette ledd at kontrollen av ferdselen ikke bare er knyttet til grensene, men også skal utføres på grenseovergangsstedene og i territorialfarvannet og tilstøtende sone. At territorialfarvannet omfattes, må ses i sammenheng med at sjøgrensene ikke er synlige og at fartøyene er under seilas, se nærmere avsn. 3.2.4 om sjøgrensen.

Det er ingen folkerettslige begrensninger på adgangen til å overvåke sjøtrafikken utenfor norsk jurisdiksjonsområde. Første ledd setter ingen begrensninger i så måte. Det følger også av utkastets § 14, jf. § 15. For så vidt kan et fartøys seilas overvåkes fra fremmed havn og til det når sin destinasjon i Norge.

Politiet har ingen kapasitet for å overvåke og kontrollere sjøtrafikken utenfor indre farvann. Tra-

fikkbildet og informasjon om fartøyene må det derfor få fra fagetatene på dette felt, d.e. Kystverket, Kystvakten og Forsvaret forøvrig, og Kystvakten bistår med kontrollen, jf. avsn. 4.10.2 og 3.4.6 – 3.4.7.

Annet ledd om en grensekommissær for den norsk-russiske grensen er en konsekvens av at grenseregimeavtalen forplikter Norge til å ha en slik stilling, se bl.a. avsn. 3.4.2.5. Grensekommissariatet er nevnt i riksgrensel. § 1 tredje ledd, mens opprettelsen er foretatt ved riksgrenseforskriften § 2. Det er mest hensiktsmessig at stillingen og dens funksjoner inntas i en ny grenselov.

Grensekommissæren sorterte etter forskriften direkte under Justisdepartementet, men er nå underlagt Politidirektoratet. Etter forskriften dreier det seg om en åremålsstilling. Den har hittil vært besatt med høyere militært befal som har beholdt militær rang under tjenesten, men verken gjeldende lov eller utvalgets utkast krever at grensekommissæren er befal.

Når det gjelder grensekommissærens oppgaver, har utvalget funnet det tilstrekkelig å vise til våre forpliktelser etter grenseregimeavtalen, dvs. de bestemmelser i avtalen som legger oppgaver og myndighet til de to lands grensekommissærer.

Tredje ledd gjelder det løpende tilsyn med den øvrige del av landegrensen. Det er Norges Geografiske Oppmåling, nå Statens Kartverk, som har utført denne oppgaven på oppdrag fra Utenriksdepartementet. Utvalget finner det hensiktsmessig at også denne funksjonen nevnes i loven.

Utenriksdepartementet oppnevner også de norske grenseoppgangskommissjonene og gir dem mandat. Disse kommisjonene har utvalget funnet det unødvendig å lovhjemle.

Fjerde ledd har sammenheng med at det er en rekke andre myndigheter enn politiet og grensekommissærene som har oppgaver å utføre i forbindelse med trafikken over grensene. Det dreier seg blant annet om Kystverket med los- og havnevesenet, om Forsvaret når det gjelder suverenitetshevdelsen, om luftfartsmyndighetene, tollmyndighetene, Mattilsynet og Statens vegvesen. Disse myndigheter må bl.a. sikres den samme adgang til grensene om politiet gis, se § 9.

Til § 6

Nr.1 representerer en oppfølging på lovens område av den alminnelige samarbeidsoppgave politiet har etter politil. § 2 nr. 6. Behovet for samarbeid er særlig uttalt fordi det er flere etater som har oppgaver å utføre på de samme steder (grensene og grenseovergangene) og fordi det ikke er

statiske tilstander som skal kontrolleres, men passeringer.

Nr. 2 hjemler bistand fra Forsvaret i grenseovervåkingen og kontrollen. Den er tenkt som ny hjemmel for bruken av militære styrker i overvåkingen av den norsk-russiske grensen, jf. instruksjonen av 5. august 2005, men er generell og vil også tillate at Forsvarets enheter etter behov benyttes på andre grenseavsnitt, f.eks. ved gjeninnføring av kontroll på de indre Schengengrenser. Bestemmelsen er overflødig når det gjelder Kystvakten fordi kystvaktlovens bestemmelser går foran.

Det ligger i begrepet «bistand» at innsatsen ytes under politiets ansvar og styring. Som bistandsorgan vil Forsvaret ha de samme rettigheter og plikter som politiet. Det betyr at innen rammen av oppdraget som gis, vil Forsvarets styrker kunne gjøre bruk av de inngrepshjemler som grenseloven legger til politiet. De militære mannskapene vil derimot ikke ha politimyndighet. Begrenset politimyndighet må derfor, i den utstrekning det finnes nødvendig, tildeles i medhold av politil. § 20 fjerde ledd. For å gjøre dette mulig, er den geografiske begrensningen i politil. § 20 fjerde ledd foreslått opphevet, se § 28 nr. 3. Når det gjelder Kystvakten, har den begrenset politimyndighet i medhold av kystvaktl. § 21.

Nr. 3 om bistand fra tollmyndighetene er overført fra ny utlendingsl. § 22 annet og tredje ledd, se utkastets § 28 nr. 6 om endringer i utlendingsloven.

Forskriftshjemmelen i *nr. 4* er utvidet i forhold til den i utlendingsloven ved at den åpner for regler også om andre sivile myndigheters adgang til å gjennomføre eller bidra til grenseovervåking og grensekontroll, jf. for så vidt foran til nr. 1 om samarbeid.

Nr. 5 er ny og representerer når det gjelder tollmyndighetene motstykket til regelen i nr. 3. På samme måte som tollens personell kan benytte grenselovens kontrollhjemler når de bistår politiet, går utkastet ut på at politiet kan benytte tollovens når det bistår tollmyndighetene med varekontrollen. Tolloven gir imidlertid en del kontrollhjemler som politiet ikke bør kunne benytte. Derfor er politiets adgang til å benytte tollovens regler avgrenset til å gjelde personer og transportmidler på grensene. Det betyr bl.a. at hvis politiet vil ha adgang til et tollager, må det gå fram etter straffeprosesslovens regler, ikke etter tollovens.

Til § 7

§§ 7 – 9 avløser og utvikler reglene i gjeldende riksgrenselov.

§ 7 første ledd avløser – delvis – riksgrensel. § 1 første ledd 1. setn., men gjelder i motsetning til den bare for grenseegatene. Grenseegatene har sitt rettslige grunnlag i grensetraktatene, som forplikter Norge til å holde grenseegatene ryddet og grensene merket, se avsn. 3.2.3. Grenseegatene er under det offentliges rådighet og må i realiteten anses som en form for fredet mark. De har så lang forhistorie at utvalget har forutsatt at ingen kan kreve erstatning for tap de lider ved rådighetstapet.

Den folkerettslig avtalte bredden på grenseegatene varierer noe med de ulike grenseavsnitt. I henhold til Strømstadtraktaten er den 5 meter (dvs. 8 alen), mens det er 4 meter som praktiseres på grensen mot Finland og 2,5 meter på grensen mot Sverige. På grensen mot Russland er den avtalte bredden 4 meter på hver side. Grenseavtalene legger imidlertid ikke begrensninger på vår interne regulering av forholdene innenfor de avtalte grenseegatene. En står derfor fritt til å ha en bredere grenseegate enn avtalene pålegger oss. En grenseegate på 5 meter på alle grensesnitt anses hensiktsmessig og er i overensstemmelse med Norges folkerettslige forpliktelser.

Der grensen går i vassdrag er det ingen grenseegate. Derfor brukes formuleringen «—der den går over land—» i dette leddet.

Annet ledd tillater grunneier eller andre rettighetshavere å avvirke skog i grenseegatene og nytte dem som beite- og slåtteland såfremt terrenget ikke skades. Jordbearbeiding, f.eks. pløying, eller andre terrenginngrep er imidlertid ikke tillatt. Med terrenginngrep må også forstås skade ved tunge skogsmaskiner. I og med at dagens driftsformer har atskillig skadepotensiale, er det lagt inn at utnytting av tilveksten i grenseegaten krever grensemyndighetens samtykke. For den norsk-russiske grensen er dette grensekommisæreren. For de øvrige grenseavsnitt er det opp til departementet å peke ut den kompetente myndighet, jf. utkastets § 5 tredje ledd.

Siste ledd knytter an til grensetraktatene. Ordet «grensevassdrag» har samme betydning som i vannressursl. § 4 annet ledd, jf. § 2, dvs. at det dreier seg om vassdrag med kilder og sidevassdrag, ikke bare vassdragene der grensen følger eller krysser dem. Det vises forøvrig til avsn. 5.5 og omtalen der av lovgivning og folkerett.

Til § 8

Riksgrensel. § 1 første ledd, annen setn. gir Kongen vide fullmakter til å forby virksomhet og handlinger når det er nødvendig for å lette overvåkingen og forebygge forurensning av grensevassdrag

og skade på grensemerking eller nabostats territorium. Denne vide fullmakten, som er uten stedlig begrensning, er foreslått videreført i § 8 annet ledd.

Formålet som gjelder å forebygge vassdragsforurensning er beholdt, selv om dette formålet nå kan ivaretas gjennom særlovgivning. Formålet å lette overvåkingen må forstås på bakgrunn av at riksgrenseloven var en følge av grenseregimeavtalen for den norsk-russiske grense og at dette grenseavsnittet i realiteten var lukket for trafikk. Slik er det ikke lenger. Derfor bør formålet utvides til også å omfatte grensekontroll. Det er ikke minst for grensekontrollens formål at det kan bli behov for å forby eller regulere virksomhet. Blir trafikken over et grenseovergangssted stor, kan det bli avgjørende for smidig og effektiv kontroll at annen virksomhet ikke beslaglegger arealer eller sinker avviklingen.

Annet ledd gjør det også mulig å forby eller regulere veganlegg inn i områder som er vanskelige å overvåke eller kan bli særlig utsatt for illegal grensepassering.

Bestemmelsen i *første ledd* ligger innen rammen av bestemmelsen i annet ledd, men åpner for et alminnelig forbud mot bygging og andre inngrep og tiltak innen en avstand av inntil 100 meter fra landegrensen. Det dreier seg om en fortsettelse av den tankegang som ligger bak grensegatene, men det er en dissens i utvalget om det nærmere formålet. Det er her ikke tale om noen rådighetsoverføring fra grunneierne til det offentlige lik den som grensegatene innebærer, bare om en rådighetsinnskrenkning. Rådighetsinnskrenkninger er vanlige i norsk rett. Eksempler finner man bl.a. på vassdragsrettens, vegrettens og reguleringslovgivningens områder, se nærmere i avsn. 5.4.2. Mest sammenliknbart med et forbud som gjelder grensen, er byggeforbudet langs offentlig veg og byggeforbudet i strandsonen.

Første ledds annen setning gir en særregel for vassdrag. Her kan man ikke regne et restriksjonsbelte fra selve grensen (vanligvis djupålen i en elv). Det må tas utgangspunkt i vassdragets bredd. Dette betyr at der grensen løper i innsjøer, slik den stedvis gjør i Passvik, kan beltets yttergrense komme til å ligge ganske langt fra selve grensen. Uten en slik bestemmelse kunne breddene i de større vassdrag komme til å ligge utenfor restriksjonsområdet, noe som ikke er ønskelig. På den annen side kan beltet bare løpe langs vassdragene så langt som grensen følger slike. Uten en slik presisering ville beltet f.eks. kunne løpe langs alle

sidevassdragene til Tanaelva eller helt opp til Trysilvas kilder.

Utvalget har antatt at et forbud mot bygging og andre tiltak i nærområdet til grensen ikke er å anse som ekspropriasjon og derfor ikke utløser erstatningsplikt, se nærmere henvisningen foran til de alminnelige motiver.

I og med at forholdene langs landegrensene er svært forskjellige, har utvalget funnet at det bør overlates Kongen eller departementet etter delegasjon å avgjøre om man vil ha et slikt belte langs grensen, om det skal gjelde hele grensen og om det (over alt) skal være så bredt som 100 meter.

Til § 9

Den rådighet som riksgrensel. § 1 første ledd gir det offentlige gjelder ikke bare grensegaten, men all grunn som det offentlige trenger å bruke «på stedet» ut fra formålet. For grunnen utenfor grensegaten er denne regel videreført og utviklet i utkastets § 9. Den gjelder nå også øvelses- og beredskapsformål, og den gjelder etter forslaget alle grensemyndigheter, jf. § 5. Som grensemyndigheter må i denne forbindelse også forstås private som gis oppdrag av grensemyndighetene når det f.eks. gjelder rydding av grensegaten, montering av utstyr og oppføring av anlegg.

Bestemmelsen er ikke stedsavgrenset. Er det ikke offentlig veg fram til et grensepunkt, vil grensemyndighetene altså kunne ta seg fram i terrenget eller på privat veg selv om det skulle være flere mil dit.

Bevegelser i utmark kan etter denne bestemmelsen skje utover det som følger av allemannsretten. Voldes det skade ut over det som naturlig følger av allemannsretten, må det ytes skadeserstatning. Det samme kan gjelde hvis det dreier seg om bruk av et område som grunneier har utviklet for inntektsformål, f.eks. et parkeringsområde. Erstatningskrav må avgjøres etter konkrete bedømmelser av de faktiske og rettslige forhold. Dette er uttrykt i første ledd. Det er altså ikke tale om noen selvstendig erstatningshjemmel.

Annet ledd gir ekspropriasjonshjemmel lik den som nå er i riksgrensel. § 1 annet ledd. Hjemmelen står ved siden av den oreigningsloven gir. Utvalget har ikke funnet grunn til å endre på dette. Ekspropriasjonshjemmelen vil bl.a. kunne brukes til å erverve grunn og parkerings/tilkjøringsområder for grenseovergangssteder, til å anlegge overvåkingsposter og forlegninger, anlegge veg for atkomst, montere overvåkingsutstyr m.m.

Det vises ellers til avsn. 5.4.

Til § 10

Regelen i *første ledd* følger av grenseregimeavtalen, men det dreier seg om så grunnleggende normer for atferd på en landegrense at det ikke er noen grunn til å knytte regelen til traktaten. Formuleringen «truende eller skremmende atferd» åpner for skjønnspregede bedømmelser, men er tilstrekkelig som norm for atferd, hensyn tatt til at det er vanskelig å se for seg tungtveiende grunner for å oppføre seg skremmende eller truende på en grense, og det er vektige nasjonale og internasjonale hensyn som taler mot at det tillates handlinger som kan være konfliktskapende.

Annet ledd gir grensegatene og grensemerkingen beskyttelse mot inngrep og beskadigelse fra enhver, ikke bare fra rettighetshavere som nevnt i § 7. Bestemmelsen verner også nabostats grensegate og grensemerke, se i denne sammenheng utkastet til straffebestemmelse i § 27 og motivene til den.

«Skade» vil muligens ikke dekke tilsøling e.l. som blir borte i løpet av kort tid. «Tilsøling» er tatt med som handlingsalternativ fordi det dreier seg om rikssymboler på en grense. Tilsvarende er «fjerne» tatt med som handlingsalternativ fordi fjerning av riksvåpen eller merkenummer fra et grensemerke ikke er helt uvanlig, men «noe» kan også være en stein i en røys. Med «flytte» siktes det til flytting av f.eks. en grensestolpe uten at det fjernes fra stedet eller til flytting av grensegate ved at det ryddes en falsk gate.

Disse handlingene vil som oftest være straffbare som tyveri eller skadeverk, men de bør være straffbare etter grenseloven, se likevel § 27 med hensyn til konkurrans.

Forbudet gjelder ikke andre skade- eller tapsvoldende handlinger, f.eks. rettet mot grensegjerde, overvåkingsutstyr, bygg m.m. For disse vil straffelovens bestemmelser komme til anvendelse.

Tredje ledd er knyttet til avtale med nabostat, hvilket vil si at bestemmelsen bare gjelder i den utstrekning det følger av avtale med vedkommende nabostat at det skal gripes inn overfor handlingen. Noen slik handlinger finner man i Strømstadtraktatens art. 6 og 7, men de blir dekket av utkastets annet ledd og § 7. Grenseregimeavtalen med Russland forplikter oss til å gripe inn overfor en rekke andre typer handlinger. Det er disse det særlig siktes til i tredje ledd. Riksgrensel. § 3 lister opp de atferdsregler i avtalen som særlig gjelder allmennheten og gir fullmakt til å utferdige forbud. Utkastets tredje ledd gir på samme vis en fullmakt til å nedlegge forbud, men utvalget har funnet det unødvendig å liste opp de handlinger som kan forby, se nærmere avsnitt 5.6.

Til § 11

Bestemmelsen tar sikte på situasjoner som ikke lar seg håndtere gjennom ordinære kontrolltiltak. Det kan f.eks. være tale om massetilstrømming etter en ulykke, om akutt smittefare, om terrorfare o.a. Ved noen slike ytre farer kan beredskapslovgivningen tenkes brukt. For andre kan hjemlene i politiloven § 7 brukes for en tid. Også annen lovgivning kan gi hjemler for å regulere adgang til grensen, men rettsbildet er like uoversiktlig som farene er uforutsigbare. Utvalget har derfor funnet at det bør gis adgang til å forby eller regulere adgangen til grensene og grenseovergangsstedene i ekstraordinære situasjoner. Det vil ofte være tale om akutte situasjoner. Myndigheten må da kunne delegeres. Siden det dreier seg om restriksjoner av stor viktighet, er det derfor lagt inn et krav om etterfølgende godkjenning i statsråd. Det er også foreslått en begrensning av restriksjonenes varighet, både for å understreke det ekstraordinære og for å sikre at behovet nyvurderes regelmessig.

Bestemmelsen vil ikke tillate grensestengning. Grensestengning er et svært inngripende tiltak, og det er sterke folkerettslige begrensninger, se 4. protokoll til EMK som er omtalt under avsn. 5.6.1. Beslutning om grensestengning må i tilfelle treffes på nødrettslig grunnlag. At bestemmelsen ikke tillater grensestengning, betyr at restriksjoner på adgangen til grenseområdene må innrettes slik at de ikke hindrer inn- og utreise. Det vil likevel ikke være noe til hinder for å stenge et grenseovergangssted, så sant de reisende har andre grenseovergangssteder å søke til.

Til § 12

Første og annet ledd viderefører ordningen med grenseovergangssteder, se om dem avsn. 4.4.1 og 5.7. Regelen er flyttet fra ny utlendingsl. § 14, men § 14 inneholder flere elementer, og de er lagt til andre deler av lovutkastet. Bl.a. er det foreslått en egen bestemmelse om grenseovergang på indre Schengengrense, se § 13. Løsningen gjør det mulig å vedta grenseovergangssteder på de indre grenser, men slik at de ligger slumrende inntil kontroll der måtte bli gjeninnført, se plikten i grenseforordningens art. 22 annet ledd til å ha truffet forberedelser.

I listen over norske grenseovergangssteder, brukes betegnelsen grenseovergangssted i stor grad om område (sammenfallende med organisatorisk inndeling) som hver har ett eller flere anløpssteder. Det er ikke noe i veien for at denne praksis fortsetter, selv om lovutkastets begrep gjel-

der stedet der kontrollen skal skje, for eksempel Storskog på den norsk-russiske grensen og Flesland flyplass, dvs. en lokalitet, ikke et område, jf. definisjonen i § 4 (5). Lovutkastets begrep vil altså i slike tilfeller være synonymt med anløpssted.

Annet ledd åpner for samtykke til passering utenfor grenseovergangsstedene. Slikt samtykke kan det bli tale om både i forhold til reisende for den enkelte gang og på mer varig basis, f.eks. i forhold til norsk og utenlandsk grensemyndighet. På den norsk-russiske grensen gjelder det også visse særregler som muliggjør ferdsel med båt uavhengig av grensens løp.

I samsvar med grenseforordningens art. 4 gjelder kravet om bruk av godkjent grenseovergangssted både ved inn- og utreise over ytre Schengengrense, men det kan gjøres unntak for visse kategorier, bl.a. kystfiskefartøyer.

Regelen i *annet ledd* må ses i lys av at Norge ved siden av Schengens regler også er forpliktet av grenseregimeavtalen med Russland, dens art. 19 B nr. 4 når det gjelder ulovlig overskridelse fra Norge til Russland av den felles grensen.

Bestemmelsene i første og annet ledd er straffesanksjonert, se § 27.

Fordi majoriteten av grenseovergangsstedene ikke ligger på selve grensene, må §§ 8 og 9 om forbud mot tiltak og myndighetenes adgang gis tilsvarende anvendelse for grenseovergangsstedene, jf. *tredje ledd*.

Fjerde ledd er nytt. At inn- og utreisekontrollen på grensene må dekkes over politibudsjettet, betyr ikke at politiet også bør betale for kontrollfasilitetene. Sjø- og lufthavner er inntektsbringende. Hvis de ønskes godkjent som grenseovergangssteder bør eieren også bekoste politiets fasiliteter på lik linje med de øvrige kostnader for behandling av trafikk, varer og reisende. Dette omfatter alt politiet trenger av lokaler og utearealer for utføring av kontrollen, herunder kontorer, vaktlokaler, kontrollområder, arrester/sikrede rom, garasjer/parkeringsplasser m.m. Det er bare politiets egen kontrollutrustning som ikke omfattes av forslaget.

På landegrensen har man derimot ikke en havneier å forholde seg til. Der må kontrollanlegget bekostes av politiet i den utstrekning nødvendig grunn ikke erverves av vegmyndighetene som ledd i vegutbygging.

Til § 13

Første ledd er flyttet fra ny utlendingsl. § 14 første ledd, annen setn., men det er tydeliggjort at regelen bare gjelder for persontrafikken over de indre grense og at vareførselen følger tollovens regler.

I ny utlendingsl. § 14 første ledd er grunnene for å gjeninnføre kontroll på de indre Schengengrenser oppgitt. Utkastet til grenselov er litt annerledes bygget opp enn ny utlendingslov. Derfor oppgir § 13 *annet ledd* bare som rettsvirkning av gjeninnført kontroll at retten til å passere hvor som helst bortfaller. Selve vedtaket om gjeninnføring må treffes i medhold av utkastets § 18, jf. grenseforordningens art. 23.

I det tidsrom hvor kontroll på de indre grenser er gjeninnført midlertidig, vil den nordiske passkontrolloverenskomsten være virksom på disse grensene. Den opphevet ikke kravet om bruk av grenseovergangssteder, heller ikke for de nordiske borgere på internordiske grenser. Derfor bør det ved gjeninnføring av kontroll åpnes for unntak for den samiske befolkning og dens næringsdrift, men også for andre grenseboere, jf. *tredje ledd*. Så vidt utvalget kan bedømme, er dette det eneste punkt i utkastet som krever en unntaksregel for den samiske befolkningen, se avsn. 4.11.

Til § 14

Bestemmelsen fastslår politiets adgang til å overvåke grensene, jf. motivene til § 5 nr. 1.

Overvåking på offentlig sted er en alminnelig politioppgave og krever ingen særskilt hjemmel. § 14 gir derfor bare utgangspunktet for det som trenger lovregulering, nemlig overvåkingsmetodene, se utkastets § 15.

I grenseforordningen er grenseovervåking angitt som en virksomhet som skal utføres mellom grenseovergangsstedene eller på disse stedene utenfor deres åpningstider, se dens art. 2 nr. 11, jf. art. 12. Av art. 12 nr. 2 framgår at overvåkingen skal motvirke at noen unndrar seg kontroll på grenseovergangsstedene. Det krever at det også kan skje en overvåking av grenseovergangsstedene i den tid de er åpne for å sikre at ingen kommer seg utenom kontrollen på stedet. Definisjonen i art. 2 nr. 11 kan ikke være til hinder for slik overvåking. Derfor er det ikke lagt inn noen begrensning i § 14 når det gjelder grenseovergangsstedene.

Uttrykket ferdsel omfatter både mennesker og trafikkmidler, luft, land og sjø.

Paragrafen setter ingen ytre begrensning med hensyn til virkeområde. Grenseovervåking kan altså foretas utenfor norsk jurisdiksjonsområde, både på åpent hav og på andre staters jurisdiksjonsområde (med de begrensninger som følger av folkeretten).

Det ligger en indre begrensning i områdeangivelsene i § 14, men den viktigste begrensningen

følger av lovens formål, jf. § 1. Hva som skal anses som «nærliggende område» beror på dette og topografien og vil på den norsk-russiske grensen under ingen omstendighet være noe mindre område enn det som hittil har vært overvåket av GSV på politiets vegne. Enhver overvåking av et sted forutsetter en oversikt over det tilstøtende område, f.eks. av stier og teiger som leder fram til grensegaten og kan brukes til passasje. Det er altså ikke mulig å formulere eksakte geografiske begrensinger.

Til § 15

Bestemmelsen gir de rettslige rammer for den fysiske overvåking av grensen, herunder for bruk av teknisk utstyr. Dette er trukket direkte ut av grenseforordningen art. 12, som imidlertid er mer detaljert. Grenseforordningen inneholder reguleringer som hører naturlig hjemme i en forskrift eller et rundskriv.

Mens en overvåking av grensene i seg selv ikke vil kreve særskilt hjemmel, må bruk av teknisk overvåkingsutstyr gis en rettslig hjemmel. Hjemmel for ubemannet overvåking med kamera eller tilsvarende finnes i dag i personopplysningsloven kap. VII om fjernsynsovervåking. Bestemmelsen i grenseloven vil gi en selvstendig hjemmel for bruk av teknisk utstyr - og ha forrang i forhold til bestemmelsene i personopplysningsloven. Den vil dessuten hjemle bruk av forskjellige elektroniske og optiske teknologier. Den vil også omfatte bruk av betjent utstyr. I forhold til pågående teknologiutvikling, bør det ikke gjøres forskjell på om utstyret er bemannet eller fjernbetjent i forhold til behovet for rettslig hjemmel. Bestemmelsen tar sikte på å være teknologinøytral.

Slik *annet ledd* er formulert, hjemler det bruk av elektronisk og optisk utstyr hva enten det er bemannet eller ubemannet, stasjonært eller mobilt.

Tredje ledd gir bestemmelser om varsling av overvåking. Det tilsvarende personopplysningsloven § 40, men legger opp til at varslingen må tilpasses til at det gjelder et grenseområde. Ved overvåking av grenseovergangssteder antas varslingen i utgangspunktet å kunne baseres på regler parallele med dem som følger av personopplysningsloven, og som benyttes i noen utstrekning på grenseovergangssteder i dag.

Det foreslås å gjøre unntak for varslingsplikten når det gjelder overvåking av sjøområder, idet en varsling for potensielle brukere av informasjonen ikke vil være praktisk gjennomførbar.

Siste ledd gir departementet fullmakt til å gi forskrift om overvåkingen og bruk av teknisk utstyr.

Til § 16

Første ledd er et utslag av reglene i politil. § 6 om hvordan polititjenesten skal utføres. I grensetjeneste er veiledning og advarsel meget aktuelle virkemidler, både i forhold til de som ferdes og fisker i vassdragene og overfor de som opplever grensen og grensemerkingen som turistattraksjon. En del av atferdsreglene i grenseregimeavtalen er dessuten såpass uvanlige at førstegangsbesøkende trenger informasjon.

Advarsel ligger nær pålegg, men gir ikke i seg selv rettsgrunnlag for straffereaksjon hvis advarselen ikke følges.

Da formålet med grenseovervåkingen er å avdekke og hindre ulovlige handlinger i grenseområdet, jf. grenseregimeavtalen Norge-Russland, samt illegale passeringer og grenseoverskridende kriminalitet, blir konsekvensen av at slike forhold oppdages at det kan bes om identifisering. Identitetskontrollen kan likevel ikke være betinget av at det foreligger en overtredelse. Kontroll er et lite inngripende tiltak som gjennomføres rutinemessig eller som stikkprøver av mange myndigheter og private og i en rekke sammenhenger. Typiske eksempler er vegtrafikk kontroll av kjøretøyer og fører og ulike former for adgangskontroll og overvåking av områder. Grensetjeneste er beslektet med begge disse eksemplene. I § 16 annet ledd er derfor adgangen til å kreve legitimasjon knyttet opp mot de tjenestelige behov, ikke opp mot det straffeprosessuelle mistankebegrepet.

I *annet ledd, annen setning* vises til § 19 som inneholder hjemmel for kontroll ved inn- og utreise. Påtreffes person som kan mistenkes for å ha krysset grensen, vil samtlige av de kontrolltiltak som § 19 første til tredje ledd gir adgang til å kunne anvendes.

Til § 17

Deler av reglene her er hentet fra ny utlendingslov, se dens §§ 14 og 15. Reglene gjelder for kontroll ved alle grenser. Unntaket for de indre Schengen grenser er gitt i § 18.

Første ledd tilsvarende ny utlendingsl. § 14 annet ledd og fastslår at inn- og utreisekontrollen gjelder enhver, dvs. både utlendinger og norske borgere. «Inn- og utreisekontroll» står i motsetning til varekontroll, som gjelder ting. Kontrollen gjelder grensepassering. Kontroll som ikke står i sammenheng med grensepassering, vil når det gjelder utlendinger være alminnelig utlendingskontroll som skjer inne på territoriet. Regler om alminnelig utlendingskontroll er gitt i ny utlendingsl. § 21. De er ikke foreslått overført til grenseloven.

Etter grenseforordningen art 7. nr. 1 kan inn- og utreisekontrollen – beroende på nasjonal lovgivning - også omfatte transportmidler og gjenstander som de reisende medbringer. Når det gjelder gjenstander er dette ivare tatt ved bestemmelsen om bistand til tollmyndighetene i utkastets § 6 nr. 4 og ved bestemmelsen om politiets kontrolloppgaver i fjerde ledd. Når det gjelder transportmidler, vises det til utkastets § 19 tredje ledd.

Første ledd, annen setning er ny. Den understreker at inn- og utreisekontrollen skal avvikles så hensynsfullt og smidig som mulig. Dette er i samsvar med pkt. 7 i for talen til grenseforordningen. Trafikken over grensene er betydelig og de aller fleste reiser lovlig. Det er viktig at den lovlige trafikken hindres minst mulig av et kontrollbehov som relativt sett gjelder et fåtall.

Annet ledd tilsvarer ny utlendingsl. § 15 annet ledd. «Reisedokument» er pass og annet godtatt reisedokument. «Rett til innreise» innbefatter at den reisende har gyldig visum hvor dette kreves og forøvrig fyller vilkårene for innreise. Verifisering av identitet er nevnt fordi riktig identitet er et springende punkt i all grensekontroll og avgjørende for forvaltningen både av utlendingslovens regler og når det gjelder rettigheter og plikter etter annen lovgivning, bl.a. når det gjelder skatt, trygder, giftemål.

Annet ledd viser også at kontrollen både skal ivareta nasjonale behov og internasjonale forpliktelser, særlig Schengenbehovene. «Schengens regelverk» er definert i § 4.

Tredje ledd gjelder ettersøkte og andre personer som myndighetene ønsker kontakt med, se SIS-loven § 7, men er ikke bundet til SIS-lovens registreringsvilkår.

Fjerde ledd bekrefter at politiet under utførelse av grensekontroll ikke er avskåret fra å ivareta sine oppgaver etter straffeprosessloven, politiloven og den forvaltningslovgivning som politiet administrerer eller er satt til å bistå andre myndigheter med å håndheve.

Femte ledd gir forskriftshjemmel med hensyn til utførelse av inn- og utreisekontroll og søk mot registre. Forskriftshjemmelen er når det gjelder inn- og utreisekontroll hentet fra ny utlendingsl. § 15 siste ledd bokst. a).

Søk mot registre er en sentral del av kontrollen, jf. særlig SIS-registeret. Hjemmelen betyr at departementet kan bestemme hvilke registre det kan søkes i.

Grenseforordningen gir adgang til å lempe inn- og utreisekontrollen i visse situasjoner, se dens art. 8, og til å gjennomføre minimumskontroll, se art. 7

nr. 2. Også dette og andre unntak fra ordinær kontroll er i femte ledd overlatt til regulering ved forskrift.

Sjette ledd står i sammenheng med første ledd og knytter den ordinære kontrollen til grenseovergangsstedene, men de reisende kan også kontrolleres der de melder seg eller påtreffes. Hvis de påtreffes utenfor grenseovergangssted, vil det ofte være som følge av grenseovervåking, jf. utkastets § 16.

Sjette ledd gjør det også mulig å utføre inn- og utreisekontroll underveis på offentlig transportmiddel. Man må da komme til en ordning med transportselskapet, eventuelt også med den stat som siste avgangssted ligger i. «Senest ved første stans i Norge» betyr at kontrollen også kan utføres på et sted som ellers ikke er godkjent grenseovergangssted.

Sjuende ledd gjelder kontroll i sjøen, herunder i tilstøtende sone. Den tar både sikte på f.eks. handelsskip og på lystfartøyer. Når det gjelder kontrollen i tilstøtende sone, vises det til territorialfarvannsl. § 4 og havrettskonvensjonen art. 33. Kontroll i tilstøtende sone kan bare skje når det er nødvendig for å hindre overtredelser av lover som nevnt i territorialfarvannsloven § 4, se avsn. 3.2.5. I territorialfarvannet er det full kontrolladgang, men i sjøterritoriet med den begrensning som følger av reglene om uskyldig gjennomfart.

Åttende ledd åpner for å kontrollere trafikken fra et grenseavsnitt eller et grenseovergangssted for å kunne etterprøve kontrollen på yttergrense. Kontrollen vil kunne omfatte all trafikk fra stedet. Det er altså tale om en annen form for kontroll enn den indre utlendingskontroll som politiet kan foreta etter ny utlendingsl. § 21. Etterkontroll er heller ikke ment som et ledd i den løpende inn- og utreisekontroll. Til det ville den ha vært både for ressurskrevende og bety for mye heft for ferdse len. Det dreier seg om et hjelpemiddel som kan gi svar på om grensekontrollen og overvåkingen fanger opp all ferdsel over vedkommende grense/ grenseovergangssted og på om det skjer noe irregulært i form av identitetsskifte, menneskehandel o.a. i den første fasen etter at grensepassering har skjedd. Som et slikt unntaksvis brukt hjelpemiddel kan etterkontroll bidra ved utarbeidingen av risikoanalyser (risk analysis). Innen Schengen anses risikoanalyser som en forutsetning for effektiv kontroll og overvåking, se bl.a. Schengenkatalogen kap. B.5. Ved Schengenevalueringen av Norge ble risikoanalyser pekt på som et punkt å forbedre.

Til § 18

Bestemmelsen er delvis hentet fra ny utlendingsl. § 15 første ledd, jf. § 14 første ledd. Den gjennomfører Schengensamarbeidets hovedhensikt om opphevelse av kontroll på de indre Schengengrensene, se grenseforordningens art. 20. Den tillater samtidig midlertidig gjeninnføring av kontroll på de indre grenser (eller deler av dem). Vilkårene og prosedyrene er fastsatt i grenseforordningens art. 23 – 25. Utvalget har ansett det mest hensiktsmessig å vise til Schengens regelverk om dette. I ny utlendingsl. § 14 første ledd er det valgt en annen løsning.

Virkingen av gjeninnføring av kontroll er at trafikken over de indre grenser må gå over grenseovergangssteder, se motivene til § 13.

Grenseforordningen art. 21 tillater stikk kontroll ved de indre grenser og klargjør hva stikk kontroll er. Også om dette er det tilstrekkelig å vise til Schengens regelverk.

Til § 19

Bestemmelsene her er overført fra ny utlendingsl. § 15, bortsett fra at § 15 første ledd, § 15 annet ledd, første setning og § 15 siste ledd bokst. a) er bygget inn i andre paragrafer i lovteksten, se motivene til §§ 12, 13, 17 og 18. Utvalget har ikke sett grunn til å foreta noen nærmere vurdering av ordvalg og innhold i den lovteksten som er kopiert. Bortsett fra at utvalget i tredje ledd har brukt betegnelsen «transportmidlene», jf. definisjonen i § 4 (9). Bestemmelsen i siste ledd bokst. c) er overført fra ny utlendingsl. § 16 første og annet ledd. Det framgår av de spesielle motiver til ny utlendingslov § 15 i Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) s. 406 at biometriske data m.m. som opptas ved grensepasseringen ikke skal kunne lagres for senere bruk. Hvorvidt biometri som er opptatt med hjemmel i § 19 annet ledd skal lagres, reguleres i § 21.

Til § 20

Bestemmelsen er i tråd med bistandsreglene i § 6 og politil. § 2 nr. 6, jf. politiinstruksen § 13-3, men gir politiet en noe sterkere handleplikt enn reglene i politiinstruksen. Dette har sammenheng med at det dreier seg om kontroll av ferdsel, ikke av statiske tilstander, at grensepassering betyr at tvangsjurisdiksjonen går over fra en stat til en annen og at ikke alle kontrolletater kan være etablert på grensene.

Til § 21

Første ledd gir de rettslige rammer som er nødvendige for å kunne foreta registrering av biometrisk informasjon på grensen når entry/exit-ordningen innføres. Ordningen er ikke ferdig utredet, men vil ventelig bli bygget opp etter samme mal som VIS og SIS (se Ot.prp. nr. 36 (2008-2009) og St.prp. nr. 42 (1996-1997)) hvor det er gitt bestemmelser om hvilke opplysninger som skal registreres, hvilke myndigheter som skal ha tilgang til opplysningene, regler for utlevering av opplysninger, innsyn, korrigering, retting og sletting.

Fullmaktsbestemmelsen åpner også for registrering i andre tilfeller enn det som følger av entry/exit-ordningen dersom nasjonale behov tilsier det, og det åpnes for nasjonale ordninger innenfor Schengen. Den gir en generell hjemmel for å lagre personinformasjon som genereres av inn- og utreisekontrollen utført ved grensepassering. Grunnleggende betingelse for registreringen er at den har betydning for gjennomføring av lovens formål. Dette er en fullmaktsbestemmelse som må utfylles ved forskrift gitt av departementet.

Annet ledd gir rettslige rammer for registrering av personopplysninger som genereres gjennom grenseovervåkingen etter §§ 15 og 16, dvs. informasjon innhentet ved observasjon og bruk av ubemannet teknisk utstyr etter § 15 og ved kontroll av personer som påtreffes, jf. avsn. 4.16.6.

Bestemmelsene og registrering av personopplysninger i strafferegistreringsloven og straffeprosessloven er foreslått overført til politiregisterloven, se avsn. 4.16.4.4 – 4.16.4.6.

Til § 22

Det vises til de alminnelige motiver foran i avsn. 4.4.3.

Bestemmelsen benytter ikke straffeprosessuelle begreper som «pågrep», «varetektsfengsling» og «beslag», men i stedet benyttes begrepet «tilbakeholdelse» og «ta hånd om». Grunnen er at det gjelder forvaltningsrettslige tvangstiltak som ikke forutsetter at det er mistanke om at det foreligger noe straffbart. I en slik sammenheng vil bruk av straffeprosessuelle begreper kunne virke unødig stigmatiserende.

Kravet om forholdsmessighetsvurdering i tredje ledd, er det samme som ved varetektsfengsling, jf. straffeprosessloven § 170a.

Til § 23

Reglene i § 23 er hentet fra ny utlendingsl. § 20, men det er noen endringer og tillegg.

Første ledd bokst. a) og b) avløser ny utlendingsl. § 20 første ledd bokst. a) og b), men i begge er det tilføyet at meldeplikten vil omfatte planlagt ankomst eller avreise. Det fulgte bare forutsetningsvis av ordlyden i ny utlendingslov. Med «ankomst eller avreise» siktes det til tid og sted. Det ligger i «planlagt» at det kan pålegges plikt til å melde før sjø- eller luftfartøyet har krysset inn i norsk sjøterritorium eller luftrom. Videre innebærer det at hvis planene endres, må det kunne kreves ny melding. Meldeplikten betyr at fartøyet må identifisere seg. Det er det unødvendig å si noe om i loven.

I ny utlendingsl. § 20 første ledd gjelder bokst. b) skip. «Skip» er i utkastet erstattet med «fartøy». Fartøy omfatter alle framkomstmidler på sjøen som kan ha mennesker ombord, således også lystfartøyer og andre småbåter. I forskriftene til utlendingsloven av 1988 har det tilsynelatende vært et hull når det gjelder lystfartøyer og grensekontroll. Kontrollen av lystfartøyer som kommer inn fra eller går til internasjonalt farvann synes å ha vært tilfeldig i Norge, i motsetning til i mange andre land. Det dreier seg om en type trafikk som har økt betydelig i takt med standarden i lystbåtflåten og som gir muligheter for smugling av både mennesker og varer.

Hvis meldeplikt blir etablert i medhold av loven, vil førerne av sjø- og luftfartøyene etter *annet ledd* ha en plikt til å rette seg etter de anvisninger politiet gir om tid og sted for anløp/avgang og kontroll. Bestemmelsen er ny. Den har liten praktisk betydning for lufttrafikken, som styres av luftfartslovens regime, men desto større for sjøtrafikken. Det er mange grenseovergangssteder og anløpssteder langs kysten. Politiet er på langt nær til stede ved alle. Politiet må ha mulighet til å velge sted og til å fastsette tidspunkt for kontroll. «Anvisning» er det samme som pålegg. Etterleves ikke anvisningen, vil det kunne være et straffbart forhold, jf. § 27.

At politiet kan velge sted, betyr at det også kan velge et sted som ikke er godkjent grenseovergangssted, jf. § 12 annet ledd.

Tredje ledd er avskrift av ny utlendingsl. § 20 siste ledd. Regelen betyr at mannskap og passasjerer plikter å gi føreren de opplysninger som oppfyllelse av meldeplikten krever.

Siste ledd bygger på ny utlendingsl. § 20 annet ledd, men er utviklet noe fordi det både dreier seg om melding om fartøyet og fortegnelse over menneskene ombord. Slik utlendingslovens regel lyder, åpner den for Single Windows-løsninger, se avsnitt 4.10.2.1 om dette. Det er dessuten tilføyd at det kan gis regler om direkte elektronisk tilgang til

passasjerlister. Direkte tilgang vil gi en forenkling for fartøyet.

De to siste leddene i utkastet har ikke som konsekvens at de to siste leddene i ny utlendingsl. § 20 må oppheves. Grunnen til at de to leddene må beholdes i utlendingsloven, er meldepliktene i § 20 første ledd bokst. c) – g) som ikke overføres til grenselovutkastet.

Til § 24

Bestemmelsen innebærer at reglene om taushetsplikt og informasjonsadgang følger eksisterende regelverk inntatt blant annet i politiloven, forvaltningsloven og straffeprosessloven. Her er det behov for en opprydding og forenkling av regelverket, og i lys av at det nå legges opp til en ny lov for behandling av personopplysninger i politiet og påtalemyndigheten, antas den beste løsningen å være en henvisning til den bestemmelsen. Bestemmelsen skal sikre at reglene om taushetsplikt også omfatter andre som utfører oppgaver etter grenseloven. Dette vil normalt omfatte andre myndigheter enn politiet, men kan etter omstendighetene også få anvendelse på private, for eksempel personer som utfører arbeid knyttet til grensen eller grensemerkingen. Hvis det blir vedtatt en ny politiregisterlov, må § 24 tilpasses den, jf. avsnitt 4.16.4.4.

Forskrifthjemmelen vil gi adgang til bl.a. å gi regler om informasjonsutvekslingen innen Schengensystemet.

Til § 25

Paragrafen har sin bakgrunn i EUs felles utrykningsstyrke kalt RABIT (Rapid Border Intervention Teams) nr. 863/2007 som ble vedtatt av EUs råd den 31. juli 2007 og innarbeidet som art. 8a flg. i forordning nr. 2007/2004 om et EU-byrå for samordning av medlemsstatenes grenseovervåking- og kontroll (Frontex), se foran i avsn. 3.3.5.7 og 3.3.5.8.

Rabitordningen er med Stortingets samtykke godtatt av Norge. Det ble i den forbindelse lagt til grunn at den ikke krevde lovendring, se St.prp. nr. 25 (2007-2008) s. 3 sp. 2., pkt. 4.

Utrykningsstyrken skal få sine mannskaper og ressurser fra Schengens deltakerland. Hvis det skulle bli aktuelt for Norge å få bistand fra Rabbit, vil utenlandske tjenestemenn komme til å delta i kontrollen og overvåkingen av norske grenser, dvs. i norsk sivil myndighetsutøvelse. Det er altså tale om funksjoner som ligger innenfor det saklige og stedlige virkeområdet for grenseloven. Av

denne grunn er Rabbit-ordningen dekket opp i lov-utkastet.

Slik paragrafen er formulert, får den anvendelse i forhold til all mannskaps- og ressursbistand som Norge får eller gir, men bare såfram det er tale om bistand innenfor rammen av Schengens regelverk.

Første ledd gjelder både avgivelse og mottak av mannskaper og ressurser. Det dreier seg i begge relasjoner om en kan-bestemmelse. Bestemmelsen legger verken plikt på Norge til å avgi mannskaper eller ressurser eller til å motta. I dette ligger også at Norge internrettslig sett fritt kan velge hvilke ressurser eller mannskaper som skal avgis eller mottas.

Det dreier seg her ikke bare om politimannskaper og -ressurser. Som det framgår av avsn. 3.6 er overvåkingen og kontrollen av grensene organisert på mange forskjellige måter i Schengenlandene, og spesielt mht. sjøovervåking – og kontroll er det et betydelig militært innslag. Det må det tas høyde for. Begrensningen ligger i at mannskapene og ressursene må være godkjent av Frontex.

Det bemerkes for ordens skyld at beslutningen om å avgi tjenestemenn eller andre ressurser til den felles utrykningsstyrken, må tas av den myndighet som disponerer over ressursen, hvis beslutningen ikke treffes på regjeringsnivå.

Siste setning i første ledd betyr at norske myndigheter kan sette vilkår for den bistand som gis til Norge. Dette ligger også i Schengens regler, se Frontexforordningen art. 10 og 8e. Setningen gir også mulighet for å sette rammer for hvordan og til hva norske styrker kan benyttes ved innsats i andre land. I begge tilfeller kan nok RABIT-reglene innebære visse skranker, men bistand til Norge kan alltid avslås dersom man ikke ser seg tjent med de styrker og vilkår som tilbys.

Siste ledd er en konsekvens av at styrker som avgis til Norge vil stå i et politioppdrag. Tjenestemennene bør derfor kunne tildeles begrenset politimyndighet. Uansett dette, må de ha det samme strafferettslige vern og ansvar som politiet, dvs. som offentlige tjenestemenn, se i denne forbindelse vernet i bl.a. strl. §§ 127, 128 og 326. Dette følger også av Frontexforordningen art. 10c. Se ellers § 26 om adgangen til å treffe andre bestemmelser.

Til § 26

Bestemmelsen er hentet fra riksgrensel. § 2, som i ordlyd er beslektet med regelen om immunitet og privilegier for internasjonale organer og deres tjenestemenn i lov av 19. juni 1947 nr. 5.

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

I andre sammenhenger er det gitt regler som fastlegger ansvaret for og statusen til utenlandske tjenestemenn uten å tilstå full immunitet. NATOs Status of Forces Agreement er et eksempel, ny tolovs § 14-4 et annet. Frontexforordningen har regler av denne kategori. Dens art. 10b gir regler om erstatningsansvaret for skadeforvoldelse under bruk av utrykningsstyrker (RABIT). Hovedregelen for utenlandske tjenestemenn er at vertsstaten er ansvarlig for skadeforvoldelse, men vertsstaten kan gjøre regress gjeldende mot mannskapets hjemstat dersom mannskapet har vist grov uaktsomhet eller handlet forsettlig. Hvorvidt mannskapet selv kan holdes ansvarlig, framgår ikke.

For det strafferettslige ansvaret er regelen at utenlandske tjenestemenn skal behandles på samme vis som vertstatens egne når det gjelder straffbare handlinger de begår eller som blir begått mot dem, se art. 10c og motivene til § 25.

Utkastet til § 26 er ment å fange opp de behov for immunitet og privilegier som følger av Schengensamarbeidet og av grenseregimeavtalen. Hvor langt statusreglene i Frontexforordningen rekker i så måte, tar utvalget i denne forbindelse ikke stilling til.

Som det framgår, vil uttrykket «tjenestemenn» omfatte alt personell som er nevnt i grenseregimeavtalens art. 33 første ledd. Med «når de tjenestegjør i Norge som grensetjenestemenn» siktes det til alle oppdrag som følger av vedkommende avtale, uansett hvilken stat det tjener.

Til § 27

Straffebudet er tilpasset reglene i straffeloven av 2005, se avsn. 5.8 om dette og om hvilke hensyn som har vært bestemmende for utformingen og innholdet.

De objektive vilkårene for straff framgår av plikt- og forbudsreglene i loven og forskriftene som blir gitt i medhold av den, samt av vedtak som treffes i medhold av loven eller forskrift til den. Vedtak etter loven kan bl.a. være forbud etter § 10 siste ledd.

Typiske overtredelser kan være brudd på atferdsreglene i § 10, passering utenfor fastsatt grenseovergangssted, jf. § 12 annet ledd, unndra-

gelse av kontroll, jf. § 17 første ledd, og brudd på rådighetsregelen i § 7 første ledd.

Strafferammen i *første ledd* betyr at forsøk er straffbart og at det vil være adgang til å gå til pågripelse, se avsn. 5.8.

I *annet ledd* er kriteriene for grov overtredelse – som vanlig – ikke uttømmende oppregnet. Grensemerker er alle former for merker som angir grensens gang, i første rekke røyser og stolper. Som skader regnes også at noe er fjernet fra et merke, f.eks. et nummerskilt, en stein eller et riksvåpen.

Det er bare den mer kvalifiserte skading av grensegaten som kan regnes som grov grenseovertrødelse, særlig terrengskader som krever utbedring eller etterlater sår som naturen ikke leger raskt. Som inngrep må i denne forbindelse også regnes skade på merketrær.

Tredje ledd hindrer at det kan straffes for grenseovertrødelse samtidig med at det også straffes for skadeverk, tyveri eller borttøking av grensemerke forøvet ved samme handling (idealkonkurrens), men bare i visse tilfeller, nemlig de som er angitt i annet ledd bokst. a – c. Dette henger dels sammen med at strafferammene med hensikt er tilpasset de som gjelder for tyveri og skadeverk, dels at idealkonkurrens vil skape komplikasjoner når det gjelder tiltalekompetansen (se forslag til § 28 nr. 2 – endring av straffeprosessloven § 65 nr. 4).

Uttrykket skadeverk omfatter også den mildere bestemmelse i strl. § 391, på samme måte som tyveriuttrykket også omfatter naskeri.

Etter *fjerde ledd* er overtredelser straffbare også om de er begått i utlandet. Dette er i samsvar med atferdsreglene i § 10.

Bestemmelsen er nødvendig fordi strl. av 2005 § 4 har som utgangspunkt at straffelovgivningen gjelder for handlinger foretatt i Norge. Straffelovens regler om stedlig virkeområde kan fravikes, men det må bestemmes i lov hvis det ikke følger av tolking, jf. § 1.

Med utlandet omfattes ikke bare annen stats jurisdiksjonsområde, men alle områder utenfor norsk sjø- og landterritorium, hva enten stedet tilhører en annen stat eller ikke.

Til *siste ledd* vises det til de alminnelige motiver i avsn. 5.8, og til forslaget til endring av ny nr. 4 i strpl. § 65, se utkastets § 28 nr. 2. Til sammen sikrer de to bestemmelsene at kompetansen til å avgjøre tiltalespørsmålet blir liggende hos den lavere påtalemyndighet når det gjelder de mest vanlige overtredelsene.

Til § 28

Til § 28 nr. 2:

Strpl. § 65 nr. 4 er en ny bestemmelse som ble vedtatt i forbindelse med strl. av 2005. Den flytter tiltalekompetansen fra Kongen til riksadvokaten når det gjelder straffbare handlinger foretatt i utlandet av utlending som ikke er bosatt i Norge. En del av straffesakene etter en ny grenselov vil, slik tilfellet var med saker etter riksgrenseloven, gjelde turister som har forbrudt seg på nabostatsens grunn. Forslaget til endring av strpl. § 56 nr. 4 innebærer at disse sakene, i likhet med andre saker etter grenseloven, kan avgjøres av den lavere påtalemyndighet, jf. utkastets § 27 siste ledd og de alminnelige motivene i avsn. 5.8.

Til § 28 nr. 3 vises det til motivene til utkastets § 6.

Til § 28 nr. 4 vises det til de alminnelige motiver i avsn. 4.10.2.2. Den foreslåtte endringen klarer at Kystvakten kan utføre grensekontroll også når det gjelder fartøy som ligger i havn og av personer og varer som er ombord, skal ombord eller som har kommet i land. Det ligger ingen stedlig begrensning i formuleringen. Kystvakten kan imidlertid ikke kontrollere andre personer eller varer enn de regelen omfatter, hvilket normalt vil si at kontrollen må finne sted i umiddelbar nærhet av fartøyet.

Varer er tatt med fordi Kystvakten bistår både politiet og tollmyndighetene. Utvalget mener at virkeområdet i de to bistandsfunksjonene bør være sammenfallende i denne relasjon.

Den foreslåtte ordlyden innebærer at også kontroll for de andre formålene som er angitt i kystvaktl. §§ 9, 12, 15 og 18 kan foretas når fartøyet er i havn. Slik kystvaktl. § 3 er redigert, er en slik virkning vanskelig å unngå, og det har også liten hensikt. I forhold til noen av lovene gir det dessuten god mening å kunne kontrollere i havn. Det gjelder bl.a. kontroll etter loven om fritids- og småbåter, jf. kystvaktl. § 12 bokst. i).

Endringen av § 12 første ledd ny bokst. k) er en nødvendig følge av at det gis en grenselov.

Til § 28 nr. 5

At passloven § 6a tredje og fjerde ledd oppheves, betyr ikke at prinsippet den hviler på settes til side. Det er fortsatt slik at lagring utover den prosessuelle mellomagring ikke kan skje. Det må forskrift til for å bestemme noe annet. Det vises om dette til motivene til utkastet §§ 19 og 21 og til omtalen av VIS og entry/exit i avsnitt 4.16.4 flg.

Til § 28 nr. 6:

Utkastet til ny § 6 i den nye utlendingsloven til sikter ingen realitetsendring ut over at de grense-

kontrollrettslige elementer i § 6 er flyttet over til grenselovutkastets § 3.

Reglene i ny utlendingsl. §§ 14, 15 og 22 er flyttet over til grenselovutkastet. Det samme gjelder bokst. a) og b) i § 20 første ledd. Endringene medfører også at opplistingen av overtredelser i § 108 om straff, dens første ledd bokst. a) må revideres.

At reglene om kontroll med inn- og utreise er foreslått flyttet fra utlendingsloven til en ny grenselov, betyr at brudd på grenseloven må inkluderes i

ny utlendingsl. § 66 bokst. a som grunnlag for utvisning.

Til § 29

Grenseloven vil kreve utarbeiding av forskrifter som må tilpasses forskriftene til utlendingsloven. Utvalget har derfor valgt en ikrafttredelsesbestemmelse som tillater en etappevis ikrafttreden.

Kapittel 9

Lovforslaget

§ 1 Om loven og dens formål

Loven har som formål å sikre at sivil grensekontroll av personer blir gjennomført i samsvar med nasjonale behov og Norges internasjonale forpliktelser. Den skal også medvirke til å bekjempe grenseoverskridende kriminalitet og ulovlig innvandring.

Loven skal også regulere forholdene ved Norges grenser og det løpende tilsynet med dem.

Bestemmelsene i denne loven berører ikke myndigheten til å utøve grensekontroll etter annen lovgivning.

Loven gjelder ikke militære oppgaver, herunder oppgaver for å hevde norsk suverenitet og suverene rettigheter.

Loven gjelder ikke kontroll og overvåkning av vareførselen i henhold til lovgivning som tollmyndighetene forvalter med mindre den bestemmer annet.

De nærmere vilkår for utlendingers adgang til riket følger av utlendingslovgivningen.

§ 2 Forholdet til folkeretten

Loven gjelder med de begrensninger som er anerkjent i folkeretten eller følger av overenskomst med fremmede stater.

§ 3 Stedlig virkeområde

Oppgavene etter denne lov utføres:

1. i kongeriket Norge,
2. i tilstøtende sone i samsvar med lov av 27. juni 2003 nr. 57,
3. på annen stats jurisdiksjonsområde såfremt dette følger av avtale med vedkommende stat,
4. på områder hvor ingen stat har suverenitet, såfremt dette følger av folkeretten,
5. på og ved innretninger og anlegg som nyttes på eller er tilknyttet norsk kontinentalsokkel.

Kongen kan gi forskrifter om inn- og utreisekontroll for reisende til og fra Svalbard, Jan Mayen og innretninger og anlegg som nevnt i første ledd nr.

5 og forøvrig gi slike tilpasnings- og unntaksbestemmelser til loven som forholdene tilsier.

§ 4 Definisjoner

For denne lovs formål menes med:

1. departementet: det eller de departementer som Kongen fastsetter.
2. *grensen(e)*: Rikets territorialgrenser over land, i vassdrag og i sjøen.
3. *riksgrænse/landegrænse*: Det norske fastlands grenser over land og i vassdrag som grensen følger eller krysser.
4. *territorialfarvann*: Indre farvann og sjøterritoriet.
5. *grenseovergangssted*: Ethvert grensepasseringssted, herunder sjø- og lufthavner, som er godkjent for passering av ytre Schengengrenser.
6. *indre Schengengrenser*: grensene mellom medlemsstatene i Schengen-samarbeidet og sjø- og lufthavnene for trafikk mellom disse stater slik det er nærmere fastlagt i Schengens regelverk.
7. *ytre Schengengrenser*: Schengenstatenes grenser og grenseovergangssteder såfremt de ikke er indre Schengengrenser.
8. *grensepassering*: Enhver fysisk forflytning over grenser og grenseovergangssteder av personer og transportmidler.
9. *transportmidler*: Innretninger til forflytning med eller uten fører til sjøs, i luften og på land, herunder også beboelige arealer.
10. *Schengens regelverk*: overenskomster og rettsakter om Schengen som Norge er bundet av.
11. *grenseovervåking*: overvåking av grensene på strekningene mellom de godkjente grenseovergangsstedene og overvåking av grenseovergangsstedene med henblikk på å hindre at personer unndrar seg inn- og utreisekontroll.
12. *Inn- og utreisekontroll*: kontroll utført på grenseovergangssted for å sikre at personer har lov til å reise inn eller ut av medlemsstatens territorium og at transportmidler og gjenstander de bringer med seg kan føres inn eller ut.
13. *Grensekontroll*: fellesbetegnelse for inn- og utreisekontroll og grenseovervåking.

§ 5 Grensemyndighetene

Politiet er ansvarlig for den sivile overvåking og kontroll av persontrafikken over grensene, grenseovergangsstedene og i territorialfarvannet og tilstøtende sone.

Til å ivareta norske forpliktelser etter den norsk-russiske grenseavtalen oppnevner departementet en grensekommisær for den norsk-russiske grense med en instruks som Kongen fastsetter.

Departementet kan utpeke en myndighet til å ivareta de løpende tilsynsfunksjonene på de øvrige deler av landegrensen.

Andre grensemyndigheter etter denne lov er enhver myndighet som har oppgaver å utføre i tilknytning til grensene og grenseovergangsstedene eller ferdselen og vareførselen over grensene, grenseovergangsstedene og i territorialfarvannet.

§ 6 Bistand og samarbeid med andre myndigheter

1. Politiets virksomhet etter loven her skal søkes gjennomført i samarbeid med andre myndigheter.

2. Forsvaret kan bistå politiet med å utføre oppgaver som politiet er ansvarlig for etter loven her. Kongen i statsråd fastsetter nærmere bestemmelser i instruks. Ved utførelsen av slike oppgaver har Forsvaret de samme rettighetene og pliktene som politiet. Bistanden skal ytes under politiets ansvar og styring.

3. Tollmyndighetene skal bistå politiet i inn- og utreisekontrollen i henhold til loven her. Ved utøvelsen av slik kontroll har tollmyndighetene de samme rettighetene og pliktene som politiet. Bistanden skal ytes under politiets ansvar og styring.

4. Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om tollmyndighetenes inn- og utreisekontroll og om andre sivile myndigheters adgang til å gjennomføre eller bidra til grensekontroll.

5. Politiet kan etter anmodning fra tollmyndighetene utføre eller bistå i kontrollen med vareførselen på grensene. Ved kontroll for tollmyndighetenes formål kan politiet benytte seg av de kontrolltiltak som tolloven gir adgang til for kontroll av personer og transportmidler.

Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om politiets adgang til å kontrollere vareførselen.

§ 7 Om riksgrensen (landegrensen) og grensegater

Langs riksgrensen der den går over land løper en grensegate på 5 meter på norsk side. I grensegaten

har grunneier og andre mulige rettighetshavere ingen rådighet. I grensegaten kan det offentlige foreta det som er nødvendig for å holde grensen og grensegaten ryddet og oppmerket.

Vedkommende grensemyndighet kan gi samtykke til at grunneier eller rettighetshaver avvirker skog i grensegaten eller benytter grunnen som beite eller slåttemark, når avtale med nabostat ikke er til hinder for det og når dette ikke medfører terrenngrep eller jordbearbeiding.

For landegrensen og grensegaten, for grensevassdragene og for merkingen og vedlikeholdet gjelder for øvrig de regler som følger av annen lovgivning eller av overenskomst med fremmed stat.

§ 8 Forbud mot tiltak i grensenære områder

Kongen kan nedlegge alminnelig byggeforbud og forby eller regulere virksomhet og tiltak av enhver art innen en avstand på inntil 100 meter fra riksgrensen. Der grensen løper i vassdrag, kan avstanden regnes fra vassdragets bredd så langt som grensen følger vassdraget.

For å lette grenseovervåkingen og kontrollen med grensepasseringer og for å hindre skade på grensen og grensens løp eller forurensning av grensevassdrag, kan departementet dessuten forby eller regulere enhver type virksomhet og tiltak når det i det enkelte tilfelle finnes nødvendig, uansett virksomhetens avstand til grensen.

§ 9 Myndighetenes adgang til privat grunn i grensenære områder mv.

Til gjennomføring av denne lovs formål og for øvelses- og beredskapsformål, har grensemyndighetene på og utenfor vei fri tilgang til grensegaten og rett til benyttelse av grunn, mot å erstatte eventuell skade.

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

§ 10 Atferdsregler

Skyting over grensen eller annen truende eller skremmende atferd er ikke tillatt.

Ingen må skade, flytte eller tilsøle grensegatene eller grensemerkingen tilhørende Norge eller nabostat. Det må heller ikke fjernes noe fra dem.

Kongen kan forby annen atferd som ikke er forenlig med gjeldende avtaler med nabostat.

§ 11 Adgangsbegrensning

Kongen kan forby eller begrense opphold og ferdsel innenfor en nærmere fastsatt avstand fra hele eller deler av grensene og grenseovergangsstedene dersom det oppstår et særlig behov for å

- a) trygge grensene, grenseovergangsstedene og forholdene der,
- b) styrke kontrollen med grensepasseringer og ferdselen, eller
- c) verne samfunnet eller naturen.

Forbudet kan ikke gis varighet for mer enn 2 måneder av gangen. Vedtak truffet ved delegert myndighet skal snarest mulig framlegges for Kongen i statsråd.

§ 12 Grenseovergangssteder m.m.

Dersom ikke annet er bestemt skal inn- og utreise skje over grenseovergangssted fastsatt av departementet. Departementet fastsetter hvordan kontrollen på grenseovergangssteder skal innrettes.

Inn- og utreise utenfor godkjent grenseovergangssted er ikke tillatt uten samtykke av vedkommende grensemyndighet.

§§ 8 og 9 gjelder tilsvarende.

Eier eller annen driftsansvarlig for luft- eller sjøgrenseovergangssted, plikter uten vederlag å stille tilstrekkelige bygningsarealer og utearealer til disposisjon for politiets virksomhet på grenseovergangsstedet.

§ 13 Grenseovergang på indre Schengengrenser

De indre Schengengrenser kan passeres hvor som helst med mindre det medbringes varer som er underlagt melde- eller fremleggelsesplikt etter tolloven. For vareførselen gjelder tollovens regler.

Ved hel eller delvis innføring av inn- og utreisekontroll på indre Schengengrenser må passering skje på de fastsatte grenseovergangssteder.

Ved innføring av inn- og utreisekontroll på indre Schengen landegrenser kan det gjøres unntak for grenseboere og den samiske befolkning og dens næringsdrift.

§ 14 Grenseovervåking

Til gjennomføring av lovens formål kan politiet overvåke grensene og grenseovergangsstedene med de nærliggende områder, territorialfarvannet og tilstøtende sone, herunder ferdselen til og fra disse.

§ 15 Overvåkingsmetodene

Grenseovervåkingen kan skje ved patruljering og annen fysisk tilstedeværelse.

Overvåking kan gjennomføres ved bruk av elektronisk eller optisk utstyr. Dette omfatter også utstyr montert på ubemannede luft-, vann- eller landgående fartøyer, og overvåking med satellitt.

I områder langs norsk landegrense og ved grenseovergangssteder der slikt utstyr kan bli benyttet på permanent eller periodisk basis, skal det være satt opp synlig varsel om at man befinner seg i grenseområde, og at dette kan være overvåket. I norsk territorialfarvann og tilstøtende sone er slik varsling om overvåking unødvendig.

Departementet kan gi nærmere bestemmelser om overvåking av grensen, herunder om bruk av overvåkingsutstyr og varsling om slik bruk.

§ 16 Kontroll av personer ved grenseovervåking

Grensemyndighetene kan gi råd og veiledning til person som oppholder seg ved grensen eller et grenseovergangssted når dette er naturlig etter forholdene. Etter omstendighetene kan vedkommende gis særskilt advarsel for å hindre brudd på reglene som gjelder for atferd ved grensen, eller for å forebygge annen kriminalitet.

Hvis det under utførelse av grenseovervåkingen oppstår tjenestlig behov for identifisering, kan personen avkreves pass eller annet egnet legitimasjonsmiddel og om nødvendig avkreves forklaring om sitt opphold ved grensen. Er det mistanke om ulovlig grensepassering, gjelder § 19 første til tredje ledd tilsvarende.

§ 17 Personkontroll ved inn- og utreise

Ved passering av grensen plikter enhver straks å framstille seg for den stedlige kontroll eller nærmeste politimyndighet til gjennomføring av inn- og utreisekontroll. Kontrollen skal foretas på en hensynsfull måte, så vidt mulig uten forsinkelser og annen ulempe for den reisende.

Inn- og utreisekontrollen skal ivareta Norges nasjonale behov og internasjonale forpliktelser, herunder Schengens regelverk, med særlig sikte på å verifisere de reisendes identitet og at den enkelte har gyldig reisedokument og rett til innreise.

Kontrollen bør også omfatte om den reisende er ettersøkt, eller om myndighetene ønsker kontakt med vedkommende på annet grunnlag.

Ved inn- og utreisekontrollen kan politiet også ivareta sine kontrolloppgaver etter annen lovgivning.

Departementet gir forskrift om utførelse av inn- og utreisekontrollen og søk i registre, om unntak fra kontrollkravet og om forenklet kontroll (minimumskontroll).

Inn- og utreisekontrollen utføres på grenseovergangsstedene eller når den reisende melder seg eller påtreffes. Den kan også utføres på offentlige transportmidler og skip etter siste avgang i utlandet og senest ved første stans i Norge.

I territorialfarvannet kan inn- og utreisekontroll utføres på fartøy underveis til eller fra norsk havn eller indre farvann. Under de folkerettslige vilkår kan kontrollen også utføres i tilstøtende sone.

For å sikre at inn- og utreisekontrollen på grenseovergangsstedene og overvåkingen av grensene virker som forutsatt, kan politiet for et avgrenset tidsrom iverksette etterkontroll av all trafikk fra et grenseområde eller et grenseovergangssted.

§ 18 Inn- og utreisekontroll på indre Schengengrense

Det foretas ikke inn- og utreisekontroll på indre Schengengrense med mindre slik kontroll er innført etter vedtak av Kongen i statsråd i medhold av Schengens regelverk, eller utføres som stikkontroll og er tillatt etter dette regelverk.

§ 19 Gjennomføring av inn- og utreisekontroll

Dersom den kontrollerte nekter å oppgi sin identitet, eller det er grunn til mistanke om at den oppgitte identiteten er falsk, eller at personen skjuler legitimasjonsdokument, kan det foretas visitasjon med sikte på å fremskaffe legitimasjonsdokument. Det skal også påses at det ikke foreligger annet grunnlag for bortvisning, jf. utlendingsloven § 17.

Ved inn- og utreisekontroll kan det også foretas andre former for identitetskontroll, herunder iris-kontroll, kontroll av fingeravtrykk og ansiktsgjenkjenning. Biometrisk personinformasjon (ansiktsfoto, fingeravtrykk eller annen biometrisk informasjon) kan innhentes elektronisk av alle som passerer grensekontroll eller annet kontrollsted for kontroll av reisedokumenter (automatisk kontroll).

Ved inn- og utreisekontroll kan politiet undersøke transportmidlene for å fastslå om det finnes personer der som forsøker å unndra seg kontroll.

Kongen kan i forskrift

a) gi nærmere regler om politiets myndighet til å kreve inn pass og andre reise- eller legitimasjonsdokumenter fra utlending før innreise, samt til å ta kopi av slike dokumenter,

b) pålegge fører av skip eller luftfartøy, eller transportør som utfører yrkesmessig landtransport av personer, å kontrollere at de reisende har gyldige reise- eller legitimasjonsdokument og visum, samt plikt til å ta kopi av disse,

c) gi regler om sjøfolk som fratrer stilling på skip og deres adgang til å gå i land i riket, og regler om sjøfolks landlov under opphold på skip i norsk havn og om adgangen til å nekte landlov, samt om saksbehandling og klageadgang i slike saker.

§ 20 Forholdet til annen kontrollmyndighet

Når politiet under utførelse av grensekontroll får kunnskap om overtredelse av lovgivning som hører under annen myndighet, skal det søke å hindre overtredelsen og straks underrette ansvarlig myndighet.

§ 21 Registrering av personopplysninger ved grenseovervåking og ved inn- og utreisekontroll ved grensepassering

Biometrisk personinformasjon innhentet ved inn- og utreisekontroll etter § 19 annet ledd skal slettes så snart identiteten er bekreftet, med mindre den kan lagres i elektroniske registre og brukes etter forskrifter gitt av departementet.

Personopplysninger innhentet ved grenseovervåking etter §§ 15 og 16 kan lagres i elektroniske registre. Opplysningene skal slettes så snart formålet med lagringen ikke lenger er til stede og senest etter to år.

Bestemmelsen om kassasjon og retting i lov av 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv berøres ikke av bestemmelsene i denne paragraf.

For øvrig gjelder reglene gitt i eller i medhold av lov av 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven), lov av 22. mai 1981 nr. 25 om rettegangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) og lov av 11. juni 1971 nr 52 om strafferegistrering (strafferegistreringsloven).

§ 22 Tvangsmidler

Når politiet ved inn- og utreisekontroll forbereder et bortvisningsvedtak/utvisningsvedtak eller gjennomføringen av dette, eller en person velger å avstå fra å kreve innreise fordi vilkårene ikke er til stede, kan politiet holde personen tilbake inntil tilbakereise kan skje.

Tilbakeholdelsen kan gjennomføres i særskilt lokale på grenseovergangsstedet, i arrestlokale, i utlendingsinternat eller i annet egnet lokale. Som

ledd i tilbakeholdelsen kan politiet ta hånd om personens reisedokument, andre bevis for identitet, betalingsmidler og billetter. Forøvrig skal tilbakeholdelsen ikke omfatte restriksjoner.

Tilbakeholdelsen skal være kortest mulig. Tilbakeholdelse utover tre dager kan bare brukes når dette etter sakens art og forholdene ellers ikke vil være et uforholdsmessig inngrep og det foreligger beslutning av tingretten. Ved tilbakeholdelse utover en uke, gjelder utlendingslovens regler om pågripelse og fengsling,

§ 23 Meldeplikter mv.

Kongen kan i forskrift gi bestemmelser om at:

- a) føreren av luftfartøy som kommer fra eller går til utlandet, skal gi politiet fortegnelse over reisende og mannskap og melde planlagt ankomst eller avreise,
- b) føreren av fartøy på vei til eller fra indre farvann eller norsk havn, skal melde planlagt tid og sted for anløp eller avreise og gi politiet fortegnelse over reisende og mannskap.

Føreren plikter å rette seg etter de anvisninger som blir gitt om anløps- eller avreisested og gjennomføring av inn- og utreisekontrollen.

Den det skal gis melding om, plikter å gi de opplysningene som er nødvendige for at meldeplikten kan bli oppfylt.

Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om hvilke opplysninger meldingene og fortegnelsene skal inneholde og hvordan de skal formidles, herunder om direkte elektronisk tilgang til transportørenes passasjeropplysninger.

§ 24 Taushetsplikt og informasjonsutveksling

For politiets og grensekommisærers taushetsplikt og adgangen til informasjonsutveksling ved utførelse av oppgaver etter denne lov gjelder forvaltningsloven §§ 13 – 13 f hvis det ikke følger av reglene om politiets taushetsplikt i straffeprosessloven, strafferegistreringsloven og politiloven at taushetspliktsreglene i dem får anvendelse.

Reglene om taushetsplikt og informasjonsutveksling gjelder også for andre som utfører oppgaver for politiet og grensekommisæren etter denne lov.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler for utlevering av opplysninger til norske og utenlandske myndigheter.

§ 25 Schengens utrykningsstyrker

Innen rammen av Schengens regelverk kan norske tjenestemenn og ressurser avgis til grensekontroll for andre Schengenstater, likesom andre staters tjenestemenn og ressurser kan benyttes for norske behov. Som tjenestemenn og ressurser anses i denne forbindelse også mannskaper og ressurser tilhørende etater utenfor politiet såfremt de godkjennes for oppdraget av Schengens fellesorgan for grensekontroll (Frontex). Prinsippene for aksjonsledelse, innsatsområde og -type, bevæpning, maktbruk og våpenbruk følger Schengens regelverk og de bestemmelser og vilkår departementet fastsetter.

Utenlandske tjenestemenn avgitt til tjeneste for Norge kan tildeles begrenset politimyndighet innen rammen av oppdraget, og de har det straffrettslige vern og ansvar som norske polititjenestemenn har, dersom ikke annet blir bestemt i medhold av § 26.

§ 26 Immunitet og privilegier

Andre staters tjenestemenn nyter slik immunitet og særlige privilegier som følger av folkerettslig avtale med deres hjemstat når de tjenestegjør i Norge som grensetjenestemenn eller utfører grensekontrolltjenester på norske myndigheters vegne.

§ 27 Straff

Forsettlig eller uaktsom overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov eller av vedtak etter noen av disse straffes som grenseovertrødelse med bot eller fengsel inntil 1 år, såfremt ikke forholdet rammes av strengere straffebestemmelse.

For grov grenseovertrødelse er straffen bot eller fengsel inntil 6 år. Ved avgjørelsen av om overtrødelsen er grov skal det særlig legges vekt på

- a) om det er gjort skade på grensemerke,
- b) om det er gjort fysiske inngrep i grensegaten slik at den framtrer som skadet, og
- c) om grensemerker er flyttet eller borttatt.

Ved handling som nevnt i annet ledd bokstav a) til c) kan det ikke straffedømmes både for grenseovertrødelse og etter straffelovens bestemmelser om tyveri, skadeverk og borttøking av grensemerke.

Overtredelser er straffbare selv om de er foretatt i utlandet.

Politiet avgjør spørsmålet om tiltale i saker etter denne bestemmelse.

§ 28 Endringer i andre lover

1. lov av 14. juli 1950 nr. 2 om forskjellige tiltak til gjennomføring av oppmerking og overvåking av riksgrensen (*riksgrenseloven*) oppheves.

2. lov av 22. mai 1981 nr. 28 om rettergangsmåten i straffesaker (*straffeprosessloven*) § 65 nr. 4 skal lyde:

sak mot utlending som ikke er bosatt i Norge, jf. straffeloven § 5 tredje ledd. Dette gjelder likevel ikke når straffeforfølgning her i landet finner sted i samsvar med overenskomst med fremmed stat om overføring av straffesaker *eller saken gjelder grenseovertrødelse etter grenseloven av*

3. lov om politiet av 4. august 1995 nr. 53 (*politiloven*) § 20 fjerde ledd lyde:

Kongen kan bestemme at militært personell fra Forsvaret kan tildeles begrenset politimyndighet ved utøvelse av grenseoppsyn. Kongen gir nærmere bestemmelser om politimyndigheten.

4. lov av 13. juni 1997 nr. 42 om kystvakten (*kystvaktloven*) § 3 annet ledd annen setning skal lyde:

Kontroll kan likevel ikke skje på land med mindre dette framstår som åpenbart nødvendig *eller det dreier seg om kontroll av fartøy i havn eller ved kai eller av personer og varer som har gått eller skal ombord i eller i land fra fartøy.*

§ 12 første ledd ny bokstav k skal lyde:

lov av (grenseloven)

5. lov om pass 19. juni 1997 nr. 82 (*passloven*) § 6a tredje og fjerde ledd oppheves.

6. lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (*utlendingsloven*) av 15. mai 2008 nr. 35 endres slik:

§ 6 skal lyde:

Loven gjelder for riket, herunder for innretninger og anlegg som nyttes på eller er tilknyttet den norske del av kontinentalsokkelen.

Kongen kan i forskrift fravike lovens regler for innretninger og anlegg som nevnt i første ledd.

Loven gjelder også for Jan Mayen. Kongen kan gi forskrift om utlendingers adgang til Jan Mayen som fraviker lovens regler.

Loven gjelder ikke for Svalbard.

Loven gjelder ikke for norske skip i utenriksfart. Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om når loven eller regler gitt i medhold av loven får anvendelse for norske skip i utenriksfart som anløper norsk havn.

§§ 14 og 15 oppheves.

§ 20, første ledd litra a og b oppheves. Litra c–g blir litra a–e.

§ 22 oppheves.

§ 66 litra a skal lyde:

når utlendingen grovt eller gjentatte ganger har overtrådt en eller flere bestemmelser i loven her *eller grenseloven* eller unndrar seg gjennomføringen av et vedtak som innebærer at vedkommende skal forlate riket,

§ 108, første ledd litra a skal lyde:

Med bot eller med fengsel inntil seks måneder eller med begge deler straffes den som:

a) forsettlig eller uaktsomt overtrer de bestemmelsene som er angitt i det følgende, eller forbud, påbud eller vilkår gitt i medhold av disse bestemmelsene:

§ 7 første ledd

§ 8 første ledd

§ 9 første og fjerde ledd

§ 16 første og tredje ledd

§ 19 første og annet ledd

§ 20 tredje ledd

§ 21 første ledd

§ 37 første ledd, jf. fjerde ledd

§ 55 første og annet ledd

§ 71 annet ledd

§ 83 første og annet ledd

§ 90 sjette ledd

§ 93 første ledd annet punktum

§ 94 første ledd

§ 105 første ledd

§ 29 Ikrafttreden og overgangsbestemmelser

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

Norges offentlige utredninger

2008 og 2009

Statsministeren:

Arbeids- og inkluderingsdepartementet:

Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 2008.
NOU 2008: 10.
Yrkessykdommer. NOU 2008: 11.
Skift og turnus – gradvis kompensasjon for ubekvem arbeidstid. NOU 2008: 17.
Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 2009.
NOU 2009: 7.

Barne- og likestillingsdepartementet:

Kvinner og homofile i trossamfunn. NOU 2008: 1.
Kjønn og lønn. NOU 2008: 6.
Med barnet i fokus. NOU 2008: 9.
Farskap og annen morskap. NOU 2009: 5.
Tilstandsrapport ved salg av bolig. NOU 2009: 6.
Kompetanseutvikling i barnevernet. NOU 2009: 8.
Et helhetlig diskrimineringsvern. NOU 2009: 14.

Finansdepartementet:

Kultur momsutvalget. NOU 2008: 7.
Revisjonsplikten for små foretak. NOU 2008: 12.
Eierkontroll i finansinstitusjoner. NOU 2008: 13.
Om foretaksstyring og tiltak mot manipulering av finansiell informasjon. NOU 2008: 16.
Skadeforsikringsselskaperens virksomhet.
NOU 2008: 20.
Kapital- og organisasjonsformer i sparebanksektoren mv.
NOU 2009: 2
Tiltak mot skatteunndragelser. NOU 2009: 4
Fordelingsutvalget. NOU 2009: 10.
Brede pensjonsordninger. NOU 2009: 13.
Globale miljøutfordringer – norsk politikk.
NOU 2009: 16.

Fiskeri- og kystdepartementet:

Retten til fiske i havet utenfor Finnmark.
NOU 2008: 5.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet:

Individ og integritet. NOU 2009: 1.

Forsvarsdepartementet:

Helse- og omsorgsdepartementet:

Fordeling av inntekter mellom regionale helseforetak.
NOU 2008: 2.

Justis- og politidepartementet:

Fra ord til handling. NOU 2008: 4.
Bourbon Dolphins forlis den 12. april 2007.
NOU 2008: 8.
Barn og straff. NOU 2008: 15.
Fiskefartøyet "Western"s forlis 6. februar 1981.
NOU 2008: 19.
Nettbankbasert betalingsoverføring. NOU 2008: 21.
Lov om offentlige undersøkelseskommissjoner.
NOU 2009: 9.
Kredittavtaler. NOU 2009: 11.
Et ansvarlig politi. NOU 2009: 12.
Skjult informasjon – åpen kontroll. NOU 2009: 15.
Ny grenselov. NOU 2009: 20.

Kommunal- og regionaldepartementet:

Sikring mot tap av felleskostnader i borettslag.
NOU 2009: 17.

Kultur- og kirke departementet:

Kunnskapsdepartementet:

Sett under ett. NOU 2008: 3.
Fagopplæring for framtida. NOU 2008: 18.
Rett til læring. NOU 2009: 18.

Landbruks- og matdepartementet:

Miljøvern departementet:

Nærings- og handelsdepartementet:

Olje- og energidepartementet:

Samferdselsdepartementet:

På sikker veg. NOU 2009: 3.

Utenriksdepartementet:

Samstemt for utvikling? NOU 2008: 14.
Skatteparadis og utvikling. NOU 2009: 19.

Offentlige publikasjoner

Opplysninger om abonnement, løssalg og pris får man hos:

Fagbokforlaget

Postboks 6050, Postterminalen

5892 Bergen

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Faks: 55 38 66 01

Publikasjonen er også tilgjengelig på
www.regjeringen.no