

Høringsnotat

Dato: 26.03.21

Saksnr: 21/1979

Høringsfrist:

- Lovendringer, 7.05.21
- Forskriftsendringer, 18.06.21

Høringsnotat om endringer i grenseloven mv., ny forskrift om grensetilsyn og grensekontroll av personer (grenseforskriften) mv. og nytt kapittel 60 i politiregisterforskriften om behandling av passasjerinformasjon (PNR-opplysninger)

Innhold

1	Innledning.....	4
2	Forslag til endringer i grenseloven og tilhørende endringer i utlendingsloven	5
2.1	Endringer i grenseloven	5
2.1.1	Endringer i grenseloven § 1 om lovens formål.....	5
2.1.2	Endringer i grenseloven § 8 om gjennomføring av EU-rettsakter.....	5
	<i>Innledning.....</i>	<i>5</i>
	<i>Gjennomføring av EUs inn- og utreisesystem (Entry/Exit System – EES).....</i>	<i>6</i>
	<i>Gjennomføring av API-direktivet.....</i>	<i>6</i>
2.1.3	Endringer i grenseloven § 13 om delegasjon av kompetanse.....	7
2.1.4	Endringer i grenseloven § 15 om inn- og utreisekontroll	7
2.1.5	Endringer i grenseloven § 16 om forhåndsmelding.....	7
2.1.6	Ny § 16 a i grenseloven om forhåndsmelding om passasjerer (PNR-opplysninger	8
2.1.7	Endringer i grenseloven § 17 om kontroll av sjøfolk som fratrær stilling mv.....	8
2.1.8	Endringer i grenseloven § 25 om forskrifter	8
2.1.9	Endringer i grenseloven § 26 om straff.....	9
2.2	Endringer i utlendingsloven	9
2.2.1	Innledning.....	9
2.2.2	Endringer i utlendingsloven § 16 om sjøfolk mv.	9
2.2.3	Gjeninnføring av utlendingsloven § 22 tredje ledd om bistand fra Tolletaten.....	9

2.2.4	Språklige endringer i utlendingsloven	10
3	Forslag til ny grenseforskrift og tilhørende endringer i utlendingsforskriften	10
3.1	Innledning.....	10
3.2	Kapittel 1 Alminnelige bestemmelser.....	11
3.2.1	§ 1-1 Definisjoner	11
3.2.2	§ 1-2 Virkeområde for Jan Mayen	11
3.2.3	§ 1-3 Kontroll på fastlandet med reisende som ankommer fra eller reiser til Svalbard.....	12
3.2.4	§ 1-4 Grensemyndigheter	12
3.2.5	§ 1-5 Bistand fra Tolletaten mv.	13
3.3	Kapittel 2 Forhold ved den norsk russiske-grense	13
3.3.1	Innledning.....	13
3.3.2	§ 2-1 Oppgaver for grensekommissæren for den norsk-russiske grense 14	
3.3.3	§ 2-2 Forbud ved den norsk-russiske grense.....	14
3.3.4	§ 2-3 Adferdsregler for vassdragene ved den norsk-russiske grense 14	
3.3.5	§ 2-4 Næringsinteresser ved den norsk-russiske grense	15
3.3.6	§ 2-5 Immunitet og privilegier.....	15
3.4	Fastsettelse av grenseovergangssteder og bestemmelser om grensepassering	15
3.4.1	Innledning.....	15
3.4.2	§ 3-1 Fastsetting av grenseovergangssteder på ytre Schengen-grense 15	
3.4.3	§ 3-2 Fastsetting av grenseovergangssteder på indre Schengen-grense 16	
3.4.4	§ 3-3 Unntak fra kravet om at ytre grenser skal passeres på fastsatt grenseovergangssted	16
3.4.5	§ 3-4 Særlig om grensepassering og grensekontroll for militærpersonell	17
3.5	Kapittel 4 Gjennomføring av inn- og utreisekontroll	17
3.5.1	Innledning.....	17
3.5.2	§ 4-1 Kontroll på ytre Schengen-grense.....	18
3.5.3	§ 4-2 Kontrollsted	18
3.5.4	§ 4-3 Gjennomføringen av inn- og utreisekontroll på ytre Schengen-grense 19	
3.5.5	§ 4-4 Vilkår for gjennomføring av inn- og utreisekontroll på faste og flyttbare innretninger på kontinentalsokkelen.....	20
3.5.6	§ 4-5 Midlertidig gjeninnføring av grensekontroll på indre Schengen-grense 20	

3.5.7	§ 4-6 Landsetting eller overtakelse av person som har begått lovbrudd mv. ombord på luftfartøy.....	21
3.5.8	§ 4-7 Kontroll av pass og andre reisedokumenter før innreise	21
3.5.9	§ 4-8 Plikt for transportør til å kontrollere reisedokumenter	21
3.5.10	§ 4-9 Forhåndsmelding om reisende og mannskap for luftfartøy mv. 22	
3.5.11	§ 4-10 Plikt til å gi forhåndsmelding om reisende og mannskap for sjøfartøy 23	
3.5.12	§ 4-11 Anvisning om anløps- eller avreisested	24
3.5.13	§ 4-12 Kontroll med sjømann som fratrer stilling på fartøy	24
3.5.14	§ 4-13 Særlig om forhåndsmelding og kontroll med blindpassasjer på sjøfartøy	25
3.5.15	§ 4-14 Kontroll av utenlandsk sjømann som ønsker å benytte landlovsretten.....	25
3.6	Straff	25
3.6.1	Innledning.....	25
3.6.2	Forhold ved den norsk-russiske grense	26
3.6.3	Transportørens kontroll av reisedokumenter.....	26
3.6.4	Anvisning om anløps- eller avreisested	26
3.7	Tilhørende endringer i utlendingsforskriften	27
3.7.1	Innledning.....	27
3.7.2	Bestemmelser i utlendingsforskriften om grensepassering som ikke foreslås videreført	27
3.7.3	Straffebestemmelser i utlendingsforskriften som ikke videreføres...28	
3.7.4	Sjøfolk og blindpassasjerers adgang til å gå i land i norsk havn.....	29
3.7.5	Sjøfolk og blindpassasjerers adgang til å gå i land i særlige tilfeller	29
3.7.6	Garantiordning for blindpassasjerer og sjømann.....	30
3.7.7	Landlov.....	30
3.7.8	Endringer i utlendingsforskriften § 4-30 om Tolletatens bistand.....	31
3.7.9	Opphevelse av utlendingsforskriften § 1-13 om inn- og utreise mellom innretning eller anlegg på kontinentalsokkelen og norsk landterritorium	31
3.7.10	Utlendingsforskriften § 1-16 om norske skip i utenriksfart.....	31
3.7.11	Språklige endringer i utlendingsforskriften	31
4	Endringer i utlendingsregelverket som ikke knytter seg til ny grenselov- og forskrift	32
4.1.1	Utlendingsloven § 91	32
4.1.2	Utlendingsforskriften § 17-16	32
5	Utlevering og behandling av PNR –opplysninger	32

5.1	Innledning og bakgrunn	32
5.1.1	Nærmere om PNR-direktivet.....	33
5.1.2	Internasjonale rammer for lovgivningen.....	34
5.2	Nærmere om forslagene	35
5.2.1	Innledende merknader	35
5.2.2	Forslag til ny grenselov § 16 a	35
5.3	Forslag til endringer i politiregisterloven § 23.....	36
5.3.1	Innledning.....	36
5.3.2	Gjeldende rett	37
5.3.3	Forslag til endringer	39
5.4	Forslag til nytt kapittel 60 i politiregisterforskriften.....	39
5.4.1	Innledning.....	39
5.4.2	Generelle bestemmelser	40
5.4.3	Behandling av opplysninger	40
5.4.4	Tilgang, taushetsplikt og utlevering.....	42
5.4.5	Informasjonsplikt og innsyn	44
5.4.6	Retting, sletting og maskering	45
5.4.7	Klageadgang	47
5.4.8	Informasjonssikkerhet, internkontroll og sporbarhet.....	47
5.4.9	Personvernrådgifterordning	48
6	Økonomiske og administrative konsekvenser	48
6.1	Endringer i grenseloven og ny grenseforskrift med tilhørende endringer i utlendingsregelverket.....	48
6.2	PNR.....	48
7	Forslag til lov- og forskriftsendringer.....	49

1 Innledning

Justis- og beredskapsdepartementet sender på høring forslag til ny grenseforskrift, samt forslag til enkelte endringer i grenseloven, politiregisterloven, utlendingsloven og utlendingsforskriften.

Lov om grensetilsyn og grensekontroll av personer (grenseloven) ble vedtatt av Stortinget 8. mars 2018 og sanksjonert av Kongen i statsråd 20. april 2018. Grenseloven erstatter lov 14. juli 1950 nr. 2 om forskjellige tiltak til oppmerking og overvåking av riksgrensen (riksgrenseloven), samt utlendingslovens regler om grensepassering og inn- og utreisekontroll.

Før grenseloven kan tre i kraft, må det fastsettes ny grenseforskrift. Hovedinnholdet i høringsnotatet er forslag til ny grenseforskrift, se punkt 3.

I arbeidet med forskriften har departementet sett behov for å gjøre enkelte endringer i grenseloven og utlendingsloven. Det vises i denne forbindelse til punkt 2 nedenfor.

Det foreslås videre en ny bestemmelse i grenseloven som pålegger luftfartsselskaper å utlevere passasjerinformasjon (PNR-opplysninger), samt nytt kapittel i politiregisterforskriften om behandling av de samme PNR-opplysningene. Formålet er å sikre at norske myndigheter gis tilgang til passasjeropplysninger som luftfartsselskaper er i besittelse av for det formål å bruke disse til bekjempelse av terrorisme og annen alvorlig kriminalitet. Det vises til punkt 5 nedenfor.

2 Forslag til endringer i grenseloven og tilhørende endringer i utlendingsloven

2.1 Endringer i grenseloven

2.1.1 Endringer i grenseloven § 1 om lovens formål

Grenseloven § 1 angir lovens formål. Formålsbestemmelsen nevner ikke folkehelsen som eget formål, selv om dette vil omfattes av «nasjonale behov» i § 1 første punktum. I lys av det som har skjedd det siste året med Covid-19, hvor grensekontrollen har vært et av virkemidlene i forbindelse med bekjempelse av smitten, finner departementet grunn til å innta «folkehelsen» som særskilt formål i bestemmelsen. «Folkehelsen» som formål følger også av Europaparlaments- og Rådsforordning (EU) nr. 2016/399 av 9. mars 2016 om innføring av fellesskapsregler som regulerer bevegelsen av personer over grensen (grenseforordningen), se blant annet fortalens punkt 6 og definisjon i artikkel 2 nr. 21.

2.1.2 Endringer i grenseloven § 8 om gjennomføring av EU-rettsakter

Innledning

I Prop. 161 L (2016-2017) Lov om grensetilsyn og grensekontroll av personer (grenseloven) kapittel 3 redegjøres for lovforslagets folkerettslige rammer. Som det fremgår er norsk grensekontroll i stor grad basert på EU-regler innenfor rammen av Schengen-samarbeidet. Sentrale rettsakter på grensekontrollområdet som krever gjennomføring i norsk regelverk, er blant annet grenseforordningen, forordninger som etablerer et inn- og utreisesystem (Entry/Exit System - EES) og API-direktivet. Grenseforordningen og API-direktivet er i dag gjennomført hovedsakelig gjennom ulike bestemmelser i utlendingsforskriften.

Grenseloven § 8 regulerer i dag bistand fra europeiske grensekontrollteam i tråd med Norges deltakelse i Den europeiske grense- og kystvakt, jf. Europaparlamentets- og rådsforordning EU nr. 2016/1624. Departementet foreslår å gjennomføre samtlige av rettsaktene nevnt nedenfor i § 8.

Gjennomføring av grenseforordningen

Hovedrettsakten om grensekontroll i EU er Europaparlaments- og Rådsforordning (EU) nr. 2016/399 av 9. mars 2016 om innføring av fellesskapsregler som

regulerer bevegelsen av personer over grensen (grenseforordningen). Forordningen er i dag gjennomført i utlendingsforskriften § 4-1 ved inkorporasjon. Samtidig er særbestemmelser i forordningen også regulert i andre bestemmelser i utlendingsforskriften, se f.eks. §§ 4-2, 4-3 og 4-6.

I motsetning til EØS-avtalen inneholder ikke Avtale av 18. mai 1999 med Den europeiske union om Norge og Islands tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengenregelverket (tilknytningsavtalen) krav til gjennomføringsmåte. Man står derfor noe friere til å velge hvordan forpliktelsene skal gjennomføres når forordninger innlemmes i norsk rett. Grenseforordningen med vedlegg er omfattende, teknisk og detaljert. En ren inkorporasjon uten at enkelte sentrale deler gjentas og vises til i ny grenselov- og forskrift, vil gjøre regelverket uoversiktlig og komplisert.

Departementet foreslår som nevnt at grenseforordningen forankres i grenseloven § 8, og ikke på forskriftsnivå som i dag. Endring i trinnhøyde er ikke ment å endre gjeldende rett. Selv om forordningen i sin helhet foreslås inkorporert i lov, har departementet av informasjonshensyn flere steder i grenseforskriften likevel valgt å vise til grenseforordningens bestemmelser.

Gjennomføring av EUs inn- og utreisesystem (Entry/Exit System – EES)

Departementet sendte 30. juni 2020 på høring forslag til endringer i grenseloven, utlendingsloven og politiregisterloven som følge av EUs forordninger som etablerer et inn- og utreisesystem (EES) og fremreisesystemet ETIAS. Det ble her foreslått en ny bestemmelse i grenseloven § 8 som gjør forordningene EU 2017/2226 og EU 2017/2225 om inn- og utreisesystemet til norsk lov. ETIAS ble foreslått gjennomført i utlendingsloven. I herværende høringsnotat foreslås EES gjennomført i grenseloven § 8 annet ledd. For mer informasjon om systemene og gjennomføringen i loven, se høringsnotat av 30. juni 2020.

Gjennomføring av API-direktivet

EUs rådsdirektiv 2004/82/EC om flyselskapers plikt til å oversende personopplysninger om reisende til grensemyndighetene er i dag gjennomført i utlendingsforskriften § 4-24, se nedenfor punkt 3.5.10 om videreføring av denne bestemmelsen i ny grenseforskrift § 4-9.

Utlendingsforskriften § 4-24 første ledd er ansett å gjennomføre forpliktelsene som ligger i Rådsdirektiv 2004/82/EF om transportørers plikt til å oversende passasjeropplysninger. Departementet foreslår imidlertid nå at direktivet i sin helhet gjøres til norsk lov i grenseloven § 8 tredje ledd. Samtidig foreslås en bestemmelse i grenseforskriften § 4-9 som pålegger flyselskapene å sende forhåndsmelding på nærmere angitte flygninger. Utlendingsforskriften § 4-24 foreslås opphevet.

Endelig foreslår departementet en forskriftshjemmel i grenseloven § 25 nr. 12 som åpner for å gi bestemmelser om gjennomføringen, herunder behandling av opplysninger, knyttet til grenseforordningen, Entry Exit System, ETIAS, API og PNR. Se for øvrig omtale av PNR i punkt 5.

2.1.3 Endringer i grenseloven § 13 om delegasjon av kompetanse

Det følger av grenseloven § 13 første ledd at ytre Schengen-grense skal passeres over grenseovergangssted fastsatt av departementet. Vurderinger knyttet til ressursbehov og den operative kontrollvirksomheten ligger under Politidirektoratets ansvarsområde. Det kan således i enkelte tilfeller være hensiktsmessig å delegere fastsettingen av grenseovergangssteder til POD. Det foreslås derfor at det i grenseloven § 13 første ledd tilføyes «eller den departementet gir fullmakt».

2.1.4 Endringer i grenseloven § 15 om inn- og utreisekontroll

Grenseloven § 15 første ledd regulerer *hvor* inn- og utreisekontroll kan utføres. Det følger av gjeldende utlendingsforskrift § 1-12 at politiet kan foreta pass- og grensekontroll på flyttbare og faste innretninger. I praksis er forskriftsbestemmelsen en regulering av *hvor* kontroll kan utføres, og departementet foreslår at dette kommer til uttrykk i loven i ny nr. 5 i § 15 første ledd. Etter begjæring vil det kunne gjennomføres inn- og utreisekontroll på innretninger og anlegg som nyttes på eller er tilknyttet norsk kontinentalsokkel, se mer om vilkår for gjennomføring av inn- og utreisekontroll på faste og flyttbare innretninger under punkt 3.5.5. Utlendingsforskriften § 1-12 foreslås opphevet.

2.1.5 Endringer i grenseloven § 16 om forhåndsmelding

Grenseloven § 16 første ledd regulerer forhåndsmelding om reisende og mannskap mv. Det følger av bestemmelsen at «Transportør av luftfartøy som kommer fra eller går til utlandet og transportør av sjøfartøy på vei til eller fra indre farvann eller norsk havn, skal oversende opplysninger...». Etter Schengen-regelverket er det imidlertid ikke kontroll på indre grense, og medlemsstatene skal i utgangspunktet heller ikke be om forhåndsmelding for flygninger innad i Schengen. Departementet foreslår at dette presiseres i forskriften § 4-9, se mer om dette under punkt 3.5.10. Det foreslås derfor også en modifikasjon iplikten etter § 16 første ledd ved å tilføye «med mindre annet er bestemt».

Departementet foreslår også en endring i § 16 første ledd hvor «transportør» av sjøfartøy endres til «fører». Pliktsubjekt for forhåndsmeldingen på sjøen følger av grenseforordningen vedlegg VI punkt 3.1.2 (dansk versjon): “Skibsføreren, skibsagenten eller en anden person, der har fået behørig fuldmagt hertil af skibsføreren eller er godkendt på en måde, der er acceptabel for den berørte offentlige myndighed (i begge tilfælde herefter benævnt » skibsføreren«. “Fører av sjøfartøy” vil således være mer dekkende enn transportørbegrepet som ikke naturlig vil omfatte f.eks. kaptein på lystfartøy eller fiskefartøy.

Grenseloven § 16 annet ledd regulerer at transportør av luft- og sjøfartøy plikter å rette seg etter politiets anvisninger om anløps- eller avreisested for gjennomføring av inn- og utreisekontroll. Departementet mener at bestemmelsen etter sin art hører hjemme i forskriften og foreslår at bestemmelsen flyttes til kapittel 4 i grenseforskriften om gjennomføringen av inn- og utreisekontroll, se forslag til ny § 4-11. Forskriftshjemmelen foreslås i § 25 nr. 8.

Grenseloven § 16 tredje ledd pålegger en plikt for reisende og mannskap til å gi opplysninger som er nødvendige for gjennomføring av plikten til å gi forhåndsmelding etter første ledd. Bestemmelsen er en videreføring av

någjeldende utlendingslov § 20 tredje ledd, og er en medvirkningsplikt som gjør at transportører kan overholde sin plikt til å gi forhåndsmelding. Grenseloven § 16 tredje ledd er straffesanksjonert etter § 26. Departementet har kommet til at medvirkningsplikten bør oppheves, idet norsk lov uansett ikke kan gi bindende føringer for forholdet mellom reisende og transportøren som befinner seg i utlandet. Siden det er et vilkår at transportør oppgir de angjeldende opplysninger til norske myndigheter, vil det i praksis medføre at transportøren ikke vil frakte den reisende dersom opplysningene ikke gis. Dersom transportøren ikke overholder sin plikt etter første ledd, kan det straffesanksjoneres etter § 26.

2.1.6 Ny § 16 a i grenseloven om forhåndsmelding om passasjerer (PNR-opplysninger)

Departementet foreslår ny § 16 a i grenseloven for behandling av passasjeropplysninger (PNR-opplysninger), se mer om dette i kapittel 5.

2.1.7 Endringer i grenseloven § 17 om kontroll av sjøfolk som fratrer stilling mv.

Departementet foreslår en språklig endring i overskriften i § 17 til *kontroll av sjøfolk som fratrer stilling på fartøy mv.* Bestemmelsen omhandler kontroll av utlendinger som fratrer stilling på fartøy, og gjeldende overskrift om tillatelse til å fratre stilling er således noe upresis.

Videre foreslår departementet en endring i bestemmelsen slik at utlending som fratrer stilling ikke må gå i land *før grensekontrollmyndigheten har bestemt hvor innreisekontrollen skal finne sted, se mer om dette under punkt 3.5.13 om forskriften § 4-12.*

2.1.8 Endringer i grenseloven § 25 om forskrifter

I grenseforskriften foreslår departementet å endre begrepsbruken fra *godkjente grenseovergangssteder til fastsatte*, se mer om dette under punkt 3.4.2. Det foreslås en tilsvarende endring i grenseloven § 25 nr. 3.

Det foreslås en tilføyelse i § 25 nr. 8 som gjør at det i forskrift kan gis regler om *hvem* som er pliktig å forhåndsmelde. Dette vil variere både mellom private flygninger og kommersielle flygninger, og mellom ulike typer sjøfartøy. Dette er blant annet nærmere regulert i både grenseforordningen og API-direktivet.

Departementet foreslår også at grenseloven § 16 annet ledd om en transportørs plikt til å rette seg etter politiets anvisning om anløp/ankomst- og avreisested overføres til forskriften, se punkt 2.1.4. Forskriftshjemmelen foreslås gitt i grenseloven § 25 nr. 8. I tillegg foreslår departementet å endre ordlyden slik at fører er pliktsubjekt og ikke transportør slik gjeldende § 16 annet lyder, jf. det som er nevnt under punkt 2.1.4.

Videre foreslås en ny forskriftshjemmel i § 25 nr. 12 om gjennomføringen av rettsakter som nevnt i § 8. I og med at det foreslås i § 8 å gjennomføre sentrale EU-rettsakter i lovs rang, er det også behov for å utdype særlige forhold i forskrift, se også punkt 2.1.2 over.

2.1.9 Endringer i grenseloven § 26 om straff

Grenseloven § 16 annet ledd om anvisning om ankomst, anløp eller avreisested foreslås overført til forskrift, se punkt 2.1.4. Brudd på § 16 er straffbart etter grenseloven § 26, og det er således nødvendig å gjøre brudd på forskriftshjemmelen i § 27 nr. 8 straffbart. Departementet foreslår derfor en tilføyelse i § 26.

Det følger av grenseloven § 25 nr. 1 at Kongen kan gi forskrift om gjennomføring av lovens anvendelse på Svalbard, Jan Mayen og de norske bilandene. Loven § 26 har regler om straff ved overtredelse av enkelte bestemmelser i loven selv, og påbud, forbud eller vilkår gitt i eller i medhold av disse bestemmelsene, herunder i medhold av lovens forskriftshjemler i § 25 nr. 2 og 7. Som nevnt over er det også foreslått å inkludere forskriftshjemmelen i § 25 nr. 8 i denne oppregningen.

Overtredelse av bestemmelser, påbud og forbud gitt i medhold av grenseloven § 25 nr. 1 om gjennomføring av loven på Svalbard, Jan Mayen mv er imidlertid ikke nevnt i § 26. Departementet mener det er nødvendig med et presist lovgrunnlag for straff ved overtredelse av bestemmelser fastsatt med hjemmel i grenseloven § 25 nr. 1. Det foreslås derfor at grenseloven § 25 nr. 1 tilføyes i oppregningen i grenseloven § 26.

2.2 Endringer i utlendingsloven

2.2.1 Innledning

Som nevnt i punkt 1 er lovbestemmelsene om inn- og utreisekontroll av personer overført fra utlendingsloven til grenseloven. Som følge av arbeidet med ny grenseforskrift har det også oppstått behov for enkelte endringer i utlendingsloven.

2.2.2 Endringer i utlendingsloven § 16 om sjøfolk mv.

Hovedinnholdet i utlendingsloven § 16 ble overført til grenseloven § 17, mens § 16 tredje ledd om blindpassasjerer ble stående i utlendingsloven.

Lovbestemmelsens tilhørende forskriftsbestemmelser omfatter imidlertid ikke bare blindpassasjerer som kommer til Norge, men også sjøfolk som fratrer sin stilling om bord, og sjøfolk som benytter landlovsretten. Departementet foreslår derfor en tilføyelse i utlendingsloven § 16 slik at de nevnte gruppene omfattes.

Forslaget innebærer et nytt første ledd som viser til grenseloven § 17 om kontroll av sjøfolk og blindpassasjerer som ønsker å forlate et sjøfartøy i Norge. Annet ledd åpner for å gi nærmere bestemmelser i forskrift om sjøfolk og blindpassasjerers adgang til Norge, herunder landlov, samt om saksbehandlingen og klageadgangen i slike saker.

Departementet foreslår for øvrig enkelte språklige justeringer i bestemmelsen, slik at det blir samsvar mellom ordlyden i utlendingsloven § 16 og grenseloven § 17.

2.2.3 Gjeninnføring av utlendingsloven § 22 tredje ledd om bistand fra Tolletaten

Tolletatens og andre myndigheters adgang til å utføre kontroll av utlendingers identitet fulgte tidligere av utlendingsloven § 22. Da grenseloven ble vedtatt, ble bestemmelsen opphevet i utlendingsloven, og delvis overført til grenseloven.

Utlendingsloven § 22 annet ledd omfattet Tolletatens plikt til å bistå politiet med inn- og utreisekontroll av utlendinger. Denne bestemmelsen er overført til grenseloven § 7 første ledd.

Utlendingsloven § 22 tredje ledd gjaldt derimot Tolletatens og andre myndigheters adgang til å utføre kontroll av utlendinger i andre tilfeller enn i forbindelse med inn- og utreisekontroll, og ble derfor ikke overført til grenseloven. Dersom Tolletaten i forbindelse med tollkontrollen avdekker forhold ved personen som blir tollkontrollert som f.eks. indikerer manglende adgang til å reise inn i Norge, kan Tolletaten også utføre identitetskontroll. Opphevelsen av § 22 tredje ledd er således ikke ønskelig og medfører blant annet at tilhørende bestemmelser i utlendingsforskriften ikke lenger er hjemlet. Departementet foreslår derfor å gjeninnføre tidligere § 22 tredje ledd i utlendingsloven med enkelte språklige justeringer.

For endringer i utlendingsforskriften § 4-30 se punkt 3.7.8.

2.2.4 Språklige endringer i utlendingsloven

Ettersom utlendingsloven ikke lenger skal regulere inn- og utreisekontroll, foreslår departementet å endre utlendingsloven § 5 fjerde ledd slik at «innreisekontroll» strykes. Grenseloven gjelder med de begrensninger som er anerkjent i folkeretten eller følger av overenskomst med annen stat, jf. § 2, og utlendingsloven § 5 fjerde ledd om «innreisekontroll» er således ivaretatt i grenseloven.

I grenseloven er begrepet *skip* gjennomgående erstattet med *sjøfartøy*, jf. Prop 161 L (2016-2017) s. 85.

For å harmonisere begrepsbruken i regelverket, foreslår departementet tilsvarende å erstatte *skip* med *sjøfartøy* i utlendingsloven § 6 femte ledd, § 23 første ledd bokstav c og § 91 tredje ledd.

Grenseloven § 7 bruker begrepet *Tolletaten*. Tilsvarende begrepsbruk bør også benyttes i utlendingsloven og utlendingsforskriften.

Videre foreslår departementet å endre ordlyden i utlendingsloven § 91 femte ledd, slik at bestemmelsen blir i samsvar med utlendingsloven § 16 og grenseloven § 17, se punkt 2.1.7.

3 Forslag til ny grenseforskrift og tilhørende endringer i utlendingsforskriften

3.1 Innledning

I forslaget til ny grenseforskrift videreføres i all hovedsak bestemmelsene om grensekontroll i gjeldende utlendingsforskrift. Det foreslås imidlertid en rekke redaksjonelle endringer, samtidig som tilsvarende bestemmelser i utlendingsforskriften oppheves med mindre annet er presisert. Når departementet foreslår endringer i gjeldende rett, redegjøres det særskilt for dette. I og med at både utlendingsforvaltning og grensekontroll i dag er regulert i samme forskrift, er det ikke alltid et klart skille mellom disse i de ulike bestemmelsene. Når reglene om grensekontroll nå overføres til grenselovgivningen, har det imidlertid vært nødvendig å etablere et klart skille mellom disse funksjonene. Dette medfører at enkelte av bestemmelsene i utlendingsforskriften må deles opp, hvor kun deler av innholdet overføres til grenseforskriften

Forslag til grenseforskrift kapittel 1 om alminnelige bestemmelser omhandler virkeområde og samarbeid med Tolletaten. Kapittel 2 regulerer forhold ved den norsk-russiske grense og viderefører bestemmelser fra gjeldende riksgrenseforskrift. Kapittel 3 og 4 omhandler grensepassering og inn- og utreisekontroll. Kapittel 5 regulerer straff.

3.2 Kapittel 1 Alminnelige bestemmelser

3.2.1 § 1-1 Definisjoner

Departementet foreslår som noe nytt en egen bestemmelse med definisjoner av sentrale begreper som benyttes i forskriften. I NOU 2009: 20 foreslo utvalget en egen bestemmelse i loven med definisjon av sentrale begreper. I Prop. 161 L om grenseloven ga departementet også uttrykk for at det er behov for begrepsavklaring, se mer i Prop.161 L (2016-2017) s. 27 hvor også enkelte sentrale begreper ble definert.

Definisjonene i forskriften følger dels av nevnte forarbeider til grenseloven, mens Schengen-begrepene viderefører utlendingsforskriften § 1-19, men beholdes også i utlendingsforskriften. Departementet har også sett hen til grenseforordningen artikkel 2 som definerer en rekke sentrale begreper knyttet til grensekontroll.

Begrepene grenseovergangssted, grensekontroll, inn- og utreisekontroll er i all hovedsak det samme som i forslag i NOU 2009:20, jf. utvalgets forslag til ny § 5.

Når det gjelder transportørbegrepet, er det hentet fra grenseforordningen artikkel 2(2) nr. 15. I tillegg foreslår departementet at begrepet omfatter eier eller fører av private luftfartøy, jf. plikten som følger av vedlegg VI punkt 2.3 til grenseforordningen.

3.2.2 § 1-2 Virkeområde for Jan Mayen

Det følger av grenseloven § 25 nr. 1 at det kan gis forskrift om lovens anvendelse på Jan Mayen. Øya er en del av Norge på linje med Fastlands-Norge og er også del av Schengen-territoriet, men er kun bebodd av personell fra Forsvaret og Meteorologisk institutt. Atkomstmulighetene er begrenset, og utlendinger som kommer til Jan Mayen reiser hovedsakelig med cruiseskip eller mindre seilbåter.

Etter utlendingsloven § 6 tredje ledd gjelder loven på Jan Mayen, og i utlendingsforskriften § 1-14 er det presisert at loven og forskriften gjelder så langt de passer, med de unntak og presiseringer som følger av forskrift gitt med hjemmel i lov 27. februar 1930 nr. 2 om Jan Mayen. I medhold av loven om Jan Mayen er det gitt forskrifter om utlendingers adgang til Jan Mayen. Forskriften er fra 1962 og i kapittel III reguleres inn- og utreisekontroll på Jan Mayen.

Departementet foreslår at grenseloven og grenseforskriften skal gjelde på Jan Mayen. Videre foreslås det å oppheve forskrift om utlendingers adgang til Jan Mayen kapittel III, idet kontroll med inn- og utreise vil måtte skje etter Schengen-reglene også på Jan Mayen. Det er således ikke lenger aktuelt med slik kontroll som fremgår av kapittel III i forskrift om Jan Mayen.

Departementet vil gjennomgå de øvrige deler av forskriften om Jan Mayen fra 1962 med sikte på å oppdatere regelverket. I tillegg til kapittel III foreslås

imidlertid kapitlene I og II opphevet allerede nå. Departementet vurderer også å utarbeide regler om grenselovens anvendelse for Svalbard

3.2.3 § 1-3 Kontroll på fastlandet med reisende som ankommer fra eller reiser til Svalbard

Etter grenseloven § 25 nr. 5 kan det gis forskrift om gjennomføring av inn- og utreisekontroll blant annet for reisende som kommer fra eller reiser til Svalbard. Svalbard er ikke en del av Schengen-territoriet. Det må således reguleres særskilt hvordan kontrollen skal skje for reisende mellom fastlandet og Svalbard. Dette er i dag regulert i utlendingsforskriften § 1-15. Departementet foreslår å viderefører innholdet i bestemmelsen i § 1-3.

Gjeldende utlendingsforskrift § 1-15 annet ledd ble endret ved forskrift 12. oktober 2020 ved innføringen av nasjonalt ID-kort. Overgangsperioden gjelder frem til 31. desember 2021, og departementet vil foreslå endringer i ordningen innen overgangsperioden utløper.

Departementet ser ikke behov for bestemmelsen i utlendingsforskriften § 1-15 tredje ledd om turistskip og foreslår derfor ikke å overføre denne til grenseforskriften.

Utlendingsforskriften § 1-15 foreslås opphevet.

3.2.4 § 1-4 Grensemyndigheter

Departementet foreslår en egen forskriftsbestemmelse om hvilke myndigheter som utfører sentrale oppgaver i forbindelse med grensekontroll og grensetilsyn.

I grenseloven § 4 er ansvaret for grenseovervåking og inn- og utreisekontroll lagt til «politiet». Departementet foreslår at det i § 1-4 presiseres at det er politiet som grensekontrollmyndighet (forvaltningsorgan) som utøver grensekontrollen. Siden grenseloven og forskriften også tillegger kompetanse til politiet som politiorgan, er denne sontringen egnet til å unngå tvil om i hvilken egenskap politiet opptrer. Politiet kan i tillegg få bistand fra Forsvaret og Tolletaten i tråd med grenseloven §§ 6 og 7. Begrepet «kontrollmyndighet» vil derved omfatte både politiet som grensekontrollmyndighet og bistandsorganene.

Departementet foreslår å videreføre ordningen i Forskrift om forhold ved riksgrensen § 2 om oppnevning av grensekommissær for den norsk-russiske grense, jf. grenseloven § 5, se § 2-1 annet ledd. Det følger av Overenskomst mellom Norge og Sovjetunionen om forskjellige forhold ved den norsk-sovjetiske grense og om fremgangsmåten ved ordning av konflikter og hendinger på grensen, med protokoller og vedlegg (Grenseregimeavtalen) at begge land skal oppnevne grensekommissær, og at disse i samarbeid skal utføre de plikter som følger av bestemmelsene i avtalen, jf. artikkel 21.

Årremålsperioden foreslås som i dag å være tre år med mulighet for forlengelse én gang. Det foreslås at sentrale oppgaver angis i forskriften § 2-1, se punkt 3.3.2.

I tredje ledd foreslås som noe nytt en egen bestemmelse om det løpende tilsyn med de øvrige deler av landegrensen. Det er Statens Kartverk som utfører denne oppgaven på oppdrag fra Utenriksdepartementet.

3.2.5 § 1-5 Bistand fra Tolletaten mv.

Bistand fra Tolletaten

Grenseloven § 7 regulerer Tolletatens bistand til politiets inn- og utreisekontroll. Av annet ledd følger det at Kongen gir forskrift om slik bistand.

Forskriftsregler om Tolletatens kontroll er i dag gitt i utlendingsforskriften § 4-30. Departementet foreslår i all hovedsak å videreføre innholdet i bestemmelsens første ledd om *når* Tolletaten kan bistå politiet med inn- og utreisekontrollen. Det vil som i dag være når Tolletaten utfører tollkontroll på Schengen-yttergrense og ved gjeninnført midlertidig indre grensekontroll.

Det foreslås som i dag at nærmere regler om samarbeidet mellom Tolletaten og politiet gis i instruks.

Bistand fra Forsvaret

Grenseloven § 6 omhandler Forsvarets bistand til grenseovervåking på den norsk-russiske grensen. Det følger av bestemmelsens annet ledd at Kongen gir nærmere regler om Forsvarets grenseovervåking. Departementet ga i 2005 Instruks om samarbeid om grenseoppsynet på landegrensen mellom Norge og Russland og ser det som hensiktsmessig at disse spørsmålene fortsatt gis ved instruks.

3.3 Kapittel 2 Forhold ved den norsk russiske-grense

3.3.1 Innledning

Forhold om riksgrensen og grensenære områder er i dag regulert gjennom lov av 14. juli 1950 nr. 2 (riksgrenseloven) og forskrift om forskjellige forhold ved riksgrensen (heretter riksgrenseforskriften) av samme år. Begge er basert på Overenskomst mellom den Kongelige Norske Regjering og Regjeringen for Samveldet av Sovjetiske Republikker om forskjellige forhold ved den norsk-sovjetiske grense om fremgangsmåten ved ordningen av konflikter og hendinger på grensen, av 29. desember 1949. I tillegg er det over tid inngått flere bilaterale avtaler om ulike forhold (Storskog-Boris Gleb-avtalen, tilbaketaking, regulering av kraftstasjoner, henting av rein, merking av båter, mv.). Instruks om samarbeid om grenseoppsynet på landegrensen mellom Norge og Russland er gitt i 2005 som nevnt i punkt 3.2.5. Det er også gitt instruks for den norske grensekommisær ved den norsk-russiske grense av 7. november 1950.

Deler av riksgrenseloven og riksgrenseforskriften er videreført i grenseloven. Bestemmelsene i riksgrenseloven § 1 om rydding og rådighet i grensegaten følger av grenseloven § 9. Videre er riksgrenseloven § 1 om rådighetsbegrensninger tatt inn i grenseloven § 10. Adferdsreglene i riksgrenseloven § 3 og riksgrenseforskriften § 4 er tatt inn i grenseloven § 11. Etter grenseloven § 25 første ledd punkt 2 kan det gis forskrift om gjennomføring av forpliktelser etter avtale med nabostat, blant annet om immunitet og privilegier, jf. kapittel 2.

De gjenstående bestemmelsene i riksgrenseforskriften og riksgrenseloven foreslås i all hovedsak videreført i grenseforskriften, med enkelte språklige oppdateringer. Kapittelet regulerer hovedsakelig ulike adferdsregler ved den norsk russiske

grense, samt enkelte oppgaver for grensekommisæreren i tillegg til regler om immunitet og privilegier. Forslaget vil ikke endre rettstilstanden som følger av grenseregimeavtalen med Russland.

3.3.2 § 2-1 Oppgaver for grensekommisæreren for den norsk-russiske grense

Etter forslag til § 2-4 skal det oppnevnes en grensekommisær for den norsk-russiske grense, se punkt 3.2.4.

For å skape bedre oversikt og tilgjengelighet foreslår departementet som noe nytt en egen bestemmelse om sentrale oppgaver for grensekommisæreren, se forslag til § 2-1 første til tredje ledd. Disse oppgavene er i dag nedfelt i henholdsvis grenseregimeavtalen og instruks for den norske grensekommisær av 7. november 1950. Grensekommisæreren sine oppgaver som er av mindre sentral karakter vil fortsatt bli regulert i instruks.

3.3.3 § 2-2 Forbud ved den norsk-russiske grense

Grenseloven § 11 første ledd regulerer visse former for atferd ved den norsk-russiske grensen, mens annet ledd gir anvisning på at Kongen gir forskrift om andre påbud og forbud som følger av avtalen med nabostat.

Departementet foreslår i § 2-2 en egen bestemmelse som regulerer forbud som knytter seg til denne grensen. Forslagene er ment å viderefører de forbud som i dag er regulert i riksgrenseforskriften § 4.

Første ledd viderefører riksgrenseforskriften § 4 første ledd bokstav c. Det er foretatt en presisering av grensekommisæreren sine dispensasjonsadgang ved at det vises til grenseregimeavtalen artikkel 33.

I annet ledd foreslås en videreføring av forbudet mot fotografering i riksgrenseforskriften § 4 bokstav d. I stedet for gjeldende bestemmelse om fotostativ og telelinse, er det foreslått at grensekommisæreren kan gi dispensasjon.

I tredje ledd foreslås å videreføre forbudet mot å føre samtaler mv. i riksgrenseforskriften § 4 bokstav e.

Forbudsbestemmelsene foreslås som i dag straffesanksjonert, se pkt. 3.6.2.

3.3.4 § 2-3 Adferdsregler for vassdragene ved den norsk-russiske grense

Departementet foreslår en egen bestemmelse i § 2-3 for ferdsel i vassdrag ved den norsk russiske grense. Bestemmelsen er en videreføring av riksgrenseforskriften §§ 4 bokstav c, 5, 6 og § 8.

Tredje ledd om fiske viderefører riksgrenseforskriften § 8 om fiske. I § 8 reguleres også forbud mot å fiske ved blant annet bruk av sprengstoff, gift og med lyster. Tilsvarende forbud følger av forskrifter om fisket i den norske del av Grense-Jakobselv, Finnmark og forskrifter om fisket i den norske del av Pasvikelva, og foreslås således ikke inntatt i grenseforskriften.

I fjerde ledd foreslås å videreføre kompetansen til å gi nærmere regler om registrering, merking og kontroll av norske fartøyer som i dag er nedfelt i riksgrenseforskriften § 6. Nytt er at kompetansen foreslås tillagt Politidirektoratet i stedet for departementet.

Bestemmelsen i riksgrenseforskriften § 4 bokstav c om fartøyer som brukes under fløting foreslås ikke videreført, da det ikke lenger foregår fløting i området.

3.3.5 § 2-4 Næringsinteresser ved den norsk-russiske grense

I forskriften § 2-4 foreslås en egen bestemmelse om næringsinteresser. Første ledd er en videreføring av riksgrenseforskriften § 7 med noe mindre detaljnivå.

Annet og tredje ledd er i all hovedsak en videreføring av riksgrenseforskriften § 1, mens fjerde ledd er inntatt for å synliggjøre virksomheten til kraftstasjonene i Pasvikelva.

3.3.6 § 2-5 Immunitet og privilegier

Departementet foreslår å videreføre riksgrenseforskriften § 3 om immunitet og privilegier for Russlands grensekommissariat, med enkelte språklige endringer som ikke er ment å endre gjeldende rett, se § 2-5.

3.4 Fastsettelse av grenseovergangssteder og bestemmelser om grensepassering

3.4.1 Innledning

Grenseloven kapittel 4 omhandler grensepassering og inn- og utreisekontroll. Dette omfatter passering av ytre og indre Schengen-grense (§ 13 og § 14), gjennomføringen av inn- og utreisekontroll (§ 15), forhåndsmelding om reisende og mannskap (§ 16), samt tillatelse til å fratre stilling på fartøy (§ 17). I tillegg er det gitt forskriftshjemler i § 25.

Departementet foreslår i grenseforskriften kapittel 3 bestemmelser som knytter seg til grenseloven § 13 og § 14, mens det i kapittel 4 gis bestemmelser knyttet til §§ 15-17. Todelingen er ment å synliggjøre skillet mellom *passering* av grensen og *gjennomføring* av inn- og utreisekontrollen. Særlige regler om forhåndsmelding og sjøfolk mv. foreslås i kapittel 4.

3.4.2 § 3-1 Fastsetting av grenseovergangssteder på ytre Schengen-grense

Etter grenseloven § 13 første ledd skal ytre Schengen-grense passeres over grenseovergangssted fastsatt av departementet. Grenseloven § 25 nr. 3 åpner for å gi forskrifter om grenseovergangssteder knyttet til godkjenning, innretting av kontroll og samarbeid med eier eller driver.

I gjeldende utlendingsforskrift følger godkjente grenseovergangssteder som vedlegg til forskriften. Gjeldende liste omfatter 84 grenseovergangssteder som er knyttet til et område med ett eller flere anløpssteder. Til sammen er det nærmere 300 steder for gjennomføring av inn- og utreisekontroll av reisende med skip og luftfartøy. Når det gjelder *landegrensen*, er det kun Storskog (grenseovergangssted mellom Norge og Russland) som er oppført på listen.

Departementet foreslår i all hovedsak å videreføre gjeldende ordning i utlendingsforskriften § 4-2, men med adgang for departementet til å delegerer kompetansen til å fastsette grenseovergangssteder, se punkt 2.1.3. Departementet

foreslår også en endring i begrepsbruk ved at man i stedet for *godkjente* bruker *fastsatte* grenseovergangssteder. Utlendingsforskriften § 4-2 foreslås opphevet.

Departementet finner ikke grunn til å videreføre ordningen med at grenseovergangsstedene følger som vedlegg til forskriften, Vedlegg 16 til utlendingsforskriften foreslås dermed ikke videreført. Informasjon om fastsatte grenseovergangssteder må være lett tilgjengelig, og kan f.eks. følge som vedlegg til grensekontrollrundskrivet og gjøres tilgjengelig på politiets nettsider.

I denne sammenheng kan det også opplyses at det er igangsatt et arbeid med henblikk på å vurdere antall grenseovergangssteder.

3.4.3 § 3-2 Fastsetting av grenseovergangssteder på indre Schengen-grense

Utlendingsforskriften § 4-2 skiller ikke mellom fastsetting av grenseovergangssteder på indre og ytre grense. Departementet foreslår en egen forskriftsbestemmelse om at departementet eller den departementet gir fullmakt fastsetter grenseovergangssteder for passering når grensekontroll er midlertidig gjeninnført, se § 3-2. Det følger også av grenseforordningen artikkel 27 (1) bokstav c at det skal gis informasjon om fastsatte grenseovergangssteder til Kommisjonen når det er gjeninnført indre grensekontroll.

3.4.4 § 3-3 Unntak fra kravet om at ytre grenser skal passeres på fastsatt grenseovergangssted

Etter grenseloven § 13 tredje ledd kan det gis forskrift om unntak fra første ledd om at passering av ytre Schengen-grense skal skje på fastsatt grenseovergangssted. Utlendingsforskriften § 4-3 regulerer i dag gjeldende unntak fra plikten.

Departementet foreslår en noe annen oppbygning i § 3-3 enn utlendingsforskriften § 4-3. I første ledd foreslås å videreføre hovedregelen om at samtykke kan gis i tilfeller som nevnt i grenseforordningen artikkel 5. nr. 2. I utlendingsforskriften § 4-3 annet ledd er samtykkekompetanse lagt til politimesteren eller den politimesteren gir fullmakt. Dette foreslås endret til grensekontrollmyndigheten og er inntatt i § 3-3 første ledd første punktum. Av utlendingsloven § 75 siste ledd følger det at der myndighet etter denne loven er lagt til politimesteren eller den politimesteren gir fullmakt, må den politimesteren gir fullmakt være jurist». Departementet foreslår ikke å videreføre et krav om at samtykke utelukkende kan besluttes ved fullmakt av jurist, idet man ikke kan se at spørsmålet krever utpreget juridisk kompetanse.

Videre foreslås det presisert i første ledd annet punktum at dersom det gis samtykke til luftfartøy må det i tillegg innhentes tillatelse fra Luftfartstilsynet før avgang. Dette følger i dag av utlendingsforskriften § 4-3 første ledd bokstav b og § 4-4. Utlendingsforskriften § 4-4 slår fast at fører av luftfartøy i internasjonal trafikk senest 48 timer før avgang skal innhente tillatelse fra Luftfartstilsynet til å lande på annet sted enn godkjent grenseovergangssted. Tidsfristen er i dag noe uhensiktsmessig utformet ved at fører må innhente tillatelse 48 timer innen avgang. Føreren vil ikke ha kontroll over Luftfartstilsynets saksbehandlingstid, og departementet foreslår i stedet at det presiseres at tillatelse må innhentes før avgang.

Departementet ser ikke grunn til å videreføre at Politidirektoratet kan gi retningslinjer, jf. gjeldende § 4-3, da dette uansett kan gjøres av direktoratet.

Unntaket i utlendingsforskriften § 4-3 bokstav c for befal eller mannskap som kommer til eller reiser fra riket på fartøy med rett til å drive ervervsmessig fiske og fangst etter lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven) § 4, foreslås videreført med tilføyelse om at det normalt skal gis samtykke i disse tilfellene. Det er åpnet for slikt unntak i grenseforordningen artikkel 5 nr. 2 (a) for individer eller gruppe personer når det er «requirement of special nature». I og med at § 4-3 første ledd allerede viser til artikkel 5 nr. 2 vil det i utgangspunktet være unødvendig å regulere dette særskilt. Departementet foreslår imidlertid å forskriftsfeste at det i disse tilfellene normalt *skal* gis samtykke. Vilkårene i artikkel 5 nr. 2 (a) om hensynet til offentlig orden og indre sikkerhet vil uansett gjelde. Det foreslås også at «befal og mannskap» erstattes med «besetning».

Det følger også av grenseforordningens vedlegg VI punkt 3.2.7 at kystfiskefartøyer som er ute kortere enn 36 timer ikke systematisk skal grensekontrolleres. Unntaket i grenseforskriften § 3-3 annet ledd vil således komme til anvendelse for fiskefartøy som er ute lenger enn 36 timer. Utlendingsforskriften § 4-3 foreslås opphevet.

3.4.5 § 3-4 Særlig om grensepassering og grensekontroll for militærpersonell

Som nevnt åpner grenseloven § 13 tredje ledd for at det kan gis forskrift om unntak fra kravene om fremstillingsplikt på grenseovergangssted. I dag er det gjort unntak for militærpersonell som tilhører medlemsstat i NATO mv. i utlendingsforskriften § 1-6.

Departementet foreslår å videreføre innholdet i gjeldende utlendingsforskrift § 1-6 første og annet ledd, samtidig som bestemmelsen oppheves i utlendingsforskriften. Innholdet foreslås imidlertid videreført i ett ledd, se § 3-4. Gjeldende bestemmelse bruker «utlending» i første ledd, og «militærpersonell» i annet ledd om hvilke personer som er omhandlet i utlendingsforskriften § 1-7 annet og tredje ledd. Departementet foreslår i stedet å bruke «personer» i grenseforskriften.

Personer som ikke omfattes av *militærpersonell*, men følger den militære flygningen, må gjennom ordinær inn- og utreisekontroll som i dag.

3.5 Kapittel 4 Gjennomføring av inn- og utreisekontroll

3.5.1 Innledning

Hovedprinsippene om gjennomføringen av inn- og utreisekontroll følger av grenseloven § 15, som i all hovedsak er en videreføring av utlendingsloven § 15. Det fremgår av grenseloven § 25 nr. 5-9 at det kan gis forskrifter om ulike forhold knyttet til inn- og utreisekontroll.

Det primære ved inn- og utreisekontroll er kontroll av den reisendes identitet og reisedokument, og at visumpliktig utlending har visum. Det skal også vurderes om det er grunnlag for bortvisning etter utlendingslovgivningen.

Et sentralt premiss for gjennomføringen av inn- og utreisekontroll er forpliktelser som følger av Norges deltakelse i Schengen-samarbeidet. Deltagelsen innebærer opphør av personkontroll på indre Schengen-grenser og en felles grensekontroll

ved ytre Schengen-grense. Den sentrale EU-rettsakten som danner grunnlaget for grensekontrollen er grenseforordningen, se punkt 2.1.1.

I forslaget til bestemmelser om inn- og utreisekontroll er det tatt utgangspunkt i bestemmelsene i utlendingsforskriften kapittel 4, som etter gjeldende rett regulerer de forhold som foreslås i kapittel 4.

3.5.2 § 4-1 Kontroll på ytre Schengen-grense

Departementet foreslår en egen bestemmelse som tydeliggjør ansvaret for å utføre inn- og utreisekontroll av alle personer som krysser Schengen-yttergrense. Forpliktelsen følger av grenseforordningen artikkel 8 og er således allerede gjeldende rett.

3.5.3 § 4-2 Kontrollsted

Grenseloven § 15 første ledd angir *hvor* inn- og utreisekontroll kan utføres.

Forslaget til ny § 4-2 første ledd er en videreføring av gjeldende ordning i utlendingsforskriften § 4-11 første ledd om at grensekontrollen på ytre Schengen-grense skal foretas på godkjent grenseovergangssted. Det er tilføyd at kontrollen skal skje i fastsatt åpningstid. Fastsetting av åpningstidene besluttes av grensekontrollmyndigheten.

I § 4-2 annet ledd foreslås å videreføre gjeldende utlendingsforskrift § 4-11 annet ledd om at kontroll i enkelttilfeller eller for et bestemt tidsrom også kan foretas på andre steder.

Gjeldende bestemmelse i utlendingsforskriften § 4-11 annet ledd angir at kontrollen kan foretas «andre steder langs ytre Schengen-grense, på kysten eller fra oppsynsskip i norsk territorialfarvann og tilstøtende sone, jf. lov 27. juni 2003 nr. 57 om norsk territorialfarvann og tilstøtende sone § 4.»

Siden grenseloven § 15 første ledd angir hvor inn- og utreisekontroll kan foretas, foreslår departementet å vise til denne bestemmelsen.

Dette innebærer at grensekontrollmyndigheten i enkelttilfeller eller for et bestemt tidsrom kan foreta kontroll; (1) der hvor den reisende melder seg eller påtreffes, (2) på offentlige transportmidler og sjøfartøy etter siste avgang i utlandet og senest ved første stans i Norge, (3) i territorialfarvannet på sjøfartøy underveis til eller fra norsk havn eller indre farvann, og (4) i tilstøtende sone. Se også punkt 2.1.4 om forslag til ny bestemmelse i grenseloven § 15 første ledd nr. 5.

Forslagets tredje ledd angir beslutningskompetanse for kontrollen etter annet ledd. Hovedregelen er at politimesteren treffer beslutning i eget politidistrikt. I gjeldende forskrift er det Utlendingsdirektoratet som er beslutningsmyndighet dersom kontrollen foregår utenfor politidistriktenes myndighetsområde. Politimesterens beslutningskompetanse i politidistriktet omfatter også territorialfarvannet (dvs. indre farvann og sjøterritoriet, som er havområdet fra grunnlinjene ut til 12 nautiske mil fra disse, jf. § 2 i Lov om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone (territorialfarvannsloven).

Departementet foreslår derfor at politimesteren også treffer beslutningen i tilstøtende sone. Grensedragningen for de ulike politidistriktene ut i tilstøtende sone må fastsettes ved kongelig resolusjon.

Utlendingsforskriften § 4-11 foreslås opphevet.

3.5.4 § 4-3 Gjennomføringen av inn- og utreisekontroll på ytre Schengen-grense

Grenseloven § 15 regulerer gjennomføringen av inn- og utreisekontroll, og etter § 25 nr. 5 kan det gis forskrift om den nærmere gjennomføringen.

Forskriftsreguleringen følger i dag av utlendingsforskriften § 4-12.

Grenseforordningen artikkel 8 regulerer hvordan grensekontroll av personer skal utføres på ytre Schengen-grense. EU vedtok 7. mars 2017 endringer i artikkel 8. Stortinget samtykket til godtakelse av endringene av artikkel 8 den 25. april 2019, jf. Prop. 31 S (2018-2019) og Innst. 238 S (2018–2019). Frem til vedtakelsen av endringene var EU-/EØS-borgere underlagt et lempeligere kontrollregime enn tredjelandsborgere ved at man opererte med to kontrollnivåer – minimumsnivå og grundigere kontroll. I gjeldende artikkel 8 er denne sontringen opphevet, slik at også EU/EØS- borgere skal gjennomgå en grundigere kontroll.

Utlendingsforskriften § 4-12 gir i dag anvisning på det kontrollregimet som gjaldt før endringen av artikkel 8 og foreslås opphevet.

Departementet foreslår at grenseforskriften § 4-3 viser til artikkel 8 og at kontrollen skal skje i samsvar med nr. 2 og 3 i bestemmelsen.

Artikkel 8 skiller mellom kontroll av to ulike persongrupper. Artikkel 8 nr. 2 omfatter norske borgere og utlendinger som omfattes av EØS-avtalen eller EFTA konvensjonen – dvs. borgere av EU-/EØS-stater, Sveits og tredjelandsborgere med særlig familiemessig tilknytning til en EU- eller EØS-borger eller en sveitsisk borger. Artikkel 8 nr. 3 gjelder enhver som ikke omfattes av EØS- eller EFTA-avtalen.

I grenseforordningen artikkel 19 og 20 er det gitt særlige regler om grensekontroll for ulike type grenser (land, sjø og luft) og for ulike type fartøyer, samt for visse persongrupper. Bestemmelsene viser til vedlegg VI og VII til grenseforordningen. Vedleggene er sentrale for den praktiske gjennomføringen av inn- og utreisekontrollen i Schengen-samarbeidet, og inneholder en rekke unntak fra artikkel 8. Departementet foreslår derfor i § 4-3 en henvisning til artiklene 19 og 20.

I utlendingsforskriften § 4-14 er det gitt særskilte regler om kontroll på turistskip. Reglene følger av grenseforordningen artikkel 19, jf. vedlegg VI, punkt 3.2.1 om turistskip. Vedlegg VI regulerer også kontroll av andre fartøystyper uten at dette er særskilt regulert i utlendingsforskriften. I og med at grenseforordningen nå foreslås inkorporert i lov, og at § 4-3 viser til artikkel 19, ser ikke departementet grunn til å videreføre utlendingsforskriften § 4-14 om turistskip. Bestemmelsen foreslås opphevet. Endringen innebærer ikke noen realitetsforskjell.

I forslaget § 4-3 tredje ledd foreslås en videreføring av utlendingsforskriften § 4-12 første ledd annet punktum om adgangen til å ta kopi av reisedokumentene.

Politidirektoratet bør som i dag kunne gi nærmere retningslinjer for gjennomføringen av grensekontrollen, jf. § 4-3 siste ledd.

3.5.5 § 4-4 Vilkår for gjennomføring av inn- og utreisekontroll på faste og flyttbare innretninger på kontinentalsokkelen

Grenseloven § 25 nr. 5 åpner for å gi forskriftsbestemmelser om gjennomføringen av inn- og utreisekontroll for innretninger og anlegg som nyttes på eller er tilknyttet norsk kontinentalsokkel, jf. § 15. Utlendingsforskriften § 1-12 regulerer i dag politiets adgang til å foreta inn- og utreisekontroll på flyttbare og faste innretninger som nyttes på eller er tilknyttet norsk kontinentalsokkel.

Som nevnt i punkt 2.1.4 over, er det i grenseloven § 15 første ledd regulert hvor inn- og utreisekontrollen kan utføres. Adgangen til å foreta kontroll på flyttbare og faste innretninger er i praksis et spørsmål om *hvor* grensekontrollen kan finne sted. Departementet foreslår derfor at utlendingsforskriften § 1-12 dels flyttes til grenseloven § 15 første ledd nr. 5, og dels i ny grenseforskrift § 4-4, se også omtale av lovendring under punkt 2.1.3 om forslag til lovendringer. For at grensekontrollmyndigheten skal kunne foreta kontroll på slike innretninger vil det måtte skje på bakgrunn av en forutgående begjæring fra arbeidsgiveren.

Når det gjelder kontrollen av offshore-arbeidere som regelmessig reiser fra fast eller flyttbar innretning til fastlandet uten å ha vært i tredjeland, skal denne persongruppen ikke underlegges en systematisk kontroll, jf. vedlegg VII punkt 8 i grenseforordningen og forslaget til ny § 4-4 første ledd og henvisningen til artikkel 20.

Forslag til § 4-4 første ledd viderefører i all hovedsak gjeldende bestemmelse om begjæring og eventuelt samtykke til at grensekontroll skal finne sted på fast og flyttbar innretning, samt at arbeidsgiver skal dekke utgifter. I tillegg til enkelte språklige endringer, er det også foreslått å forskriftsfeste at arbeidsgiver skal gi grensekontrollmyndigheten adgang til kontrollstedet på det tidspunkt som er bestemt av grensekontrollmyndigheten.

Det foreslås et nytt annet ledd om at samtykke til kontroll på fast eller flyttbar innretning skal trekkes tilbake dersom arbeidsgiver ikke dekker nevnte utgifter, eller gir adgang til kontrollstedet på tidspunkt bestemt av grensekontrollmyndigheten. Departementet finner det hensiktsmessig at det i forskriften gis anvisning på hvilken fremgangsmåte som skal benyttes dersom vilkårene for denne type kontroll ikke overholdes.

Utlendingsforskriften § 1-12 foreslås opphevet.

3.5.6 § 4-5 Midlertidig gjeninnføring av grensekontroll på indre Schengen-grense

Grenseloven § 14 åpner for at departementet kan beslutte å gjeninnføre grensekontroll midlertidig på indre Schengen-grense, med adgang til å gi forskrift i § 25 nr. 4. Etter gjeldende rett er denne kompetansen i nærmere bestemte tilfeller delegert til henholdsvis Politidirektoratet og politimestrene. Utlendingsforskriften § 4-6 henviser til reglene i grenseforordningen artikkel 25 til 35 som regulerer gjeninnføring av indre grensekontroll. Departementet foreslår i § 4-5 å videreføre henvisningen til grenseforordningens bestemmelser, og utlendingsforskriften § 4-6 foreslås opphevet.

I utlendingsforskriften § 4-6 annet ledd angis *hvem* som har kompetanse til å treffe beslutning om gjeninnføring av grensekontroll på indre grense. Avhengig av situasjonen kan det være departementet, Politidirektoratet eller politimesteren.

Departementet foreslår her en språklig forenkling ved at det presiseres at departementet, *eller den departementet gir fullmakt til*, treffer beslutning. Dette vil som i dag åpne for at Politidirektoratet eller en politimester kan treffe beslutning etter fullmakt fra departementet.

3.5.7 § 4-6 Landsetting eller overtakelse av person som har begått lovbrudd mv. ombord på luftfartøy

Departementet foreslår å videreføre gjeldende utlendingsforskrift § 4-16 som regulerer landsetting eller overtakelse av person som har begått lovbrudd mv. ombord på luftfartøy, mens bestemmelsen i utlendingsforskriften oppheves.

Bestemmelsen regulerer at grensekontrollen alltid skal imøtekomme landsetting eller overtakelse av person i henhold til Tokyokonvensjonen 14. september 1963 om forbrytelser og visse andre handlinger begått om bord i luftfartøyer artikkel 8 nr. 1, jf. artiklene 12 og § 9 nr. 1, jf. artikkel 13 nr. 1.

Departementet foreslår at bestemmelsen endres slik at det ikke er «grensekontrollen» som skal imøtekomme landsetting, men «politiet». Ofte vil overtakelse av personer i denne sammenheng kreve en annen politimessig tilnærming enn ren grensekontroll, og bestemmelsen bør således rette seg mot politiet, jf. også det som er sagt om politiets ulike roller i punkt 3.2.4.

3.5.8 § 4-7 Kontroll av pass og andre reisedokumenter før innreise

Grenseloven § 25 nr. 6 gir hjemmel til forskrift om politiets myndighet til å kreve inn pass mv. før innreise, samt å ta kopi av disse.

Departementet foreslår å videreføre bestemmelsen i utlendingsforskriften § 4-13 om kontroll med pass og andre reisedokumenter før innreise i grenseforskriften § 4-7, og utlendingsforskriften § 4-13 foreslås opphevet. Departementet foreslår imidlertid en presisering av at innkreving av pass og kontroll av identitet kan skje «frem til grensekontrollen er gjennomført». Dersom grensekontrollmyndigheten skal beholde pass etter dette tidspunktet, må dette forankres etter de ordinære reglene om beslag.

Etter gjeldende bestemmelse er det *politimesteren* som skal treffe beslutningen om kontroll og innkreving av pass før innreise. For å gjøre bestemmelsen mer praktisk, foreslår departementet å tilføye «eller den han bemyndiger», jf. det som er sagt om den tilsvarende endringen i kompetanseforholdene i punkt 3.4.4.

3.5.9 § 4-8 Plikt for transportør til å kontrollere reisedokumenter

Etter grenseloven § 25 nr. 7 kan det gis forskrift om plikt for transportør til å kontrollere reisedokumenter. Plikten følger i dag av utlendingsforskriften § 4-15, og departementet foreslår å videreføre denne bestemmelsen med enkelte redaksjonelle endringer i § 4-8. Ansvar for transportselskaper til å foreta slik kontroll er også forankret i Schengen-konvensjonen artikkel 26. Ved ombordstigning skal det kontrolleres at reisende har pass eller annet legitimasjonspapir som er godkjent som reisedokument og gyldig for innreise i Norge, og at visumpliktig utlending har gyldig visum. Departementet foreslår også en språklig endring ved at fører av skip endres til transportør av sjøfartøy.

3.5.10 § 4-9 Forhåndsmelding om reisende og mannskap for luftfartøy mv.

Grenseloven § 16 pålegger transportør av luftfartøy å oversende opplysninger om reisende og mannskap på flygninger til og fra utlandet. Grenseloven § 25 nr. 7 gir adgang til å gi forskrifter om hvilke fartøy og opplysninger som omfattes av § 16 første og annet ledd, og om når og hvordan opplysningene skal oversendes. Gjeldende utlendingsforskrift § 4-24 regulerer plikten til å gi forhåndsmelding for *både* luftfartøy og sjøfartøy. Departementet foreslår at disse skilles, slik at § 4-9 regulerer luftfartøy og § 4-10 sjøfartøy. Utlendingsforskriften § 4-24 foreslås opphevet.

I grenseloven § 16 er virkeområdet knyttet til flygninger til og fra «utlandet». Ordlyden har stått uendret i utlendingsregelverket siden før Norge ble Schengen-medlem, og ordlyden ble også videreført i ny grenselov. I forarbeidene til grenseloven (Prop. 161 L (2016-2017) s. 62) er det imidlertid uttalt at «forskriftsbestemmelsene bør klargjøre at plikten til systematisk oversendelse av API-data kun omfatter flygninger til og fra land utenfor Schengen.»

Utlendingsforskriften § 4-24 første ledd er ansett å gjennomføre forpliktelsene som ligger i Rådskonklusjon 2004/82/EF om transportørers plikt til å oversende passasjeropplysninger (API-direktivet). API-direktivet etablerer en forpliktelse for medlemsstatene til å innhente opplysninger når passasjerer krysser yttergrensen *inn* til et medlemsland. API-direktivet regulerer ikke innhenting av API-opplysninger på en reise *ut* fra et medlemsland. På den annen side er direktivet heller ikke til hinder for medlemsstater som ønsker å innhente slike opplysninger.

Det følger av Schengen-regelverket at det ikke skal foretas systematiske kontroller på indre Schengen-grense. Dette innebærer at norske myndigheter ikke systematisk kan innhente forhåndsmeldinger om reisende og mannskap på flygninger innad i Schengen, f.eks. på en flygning fra Stockholm til Oslo. I gjeldende utlendingsforskrift § 4-24 er det åpnet for å innhente opplysninger på «luftfartøy som kommer fra eller går til utlandet», noe som kan forstås slik at bestemmelsen også gjelder for flygninger innad i Schengen. For å eliminere mulige misforståelser er det i § 4-9 tydeliggjort at plikten gjelder for flygninger som «kommer fra eller går til land som ikke er tilsluttet Schengen-konvensjonen». Det samme gjelder når det er gjeninnført midlertidig indre grensekontroll i medhold av grenseloven § 14.

Departementet viser i denne forbindelse til forslag til endring i grenseloven § 16 om at påbudet gjelder «med mindre annet er bestemt», jf. punkt 2.1.5.

Når det gjelder hvilke opplysninger flyselskapene skal oversende, følger det av gjeldende utlendingsforskrift § 4-24 at «Fortegnelsen skal inneholde de samme opplysninger som passasjerlisten». Departementet foreslår at det i § 4-9 konkret angis hvilke opplysninger flyselskapene skal oversende. De foreslåtte opplysningskategoriene følger direkte av API-direktivet artikkel 3.

Departementet foreslår i tillegg til API-opplysningene i § 4-9 annet ledd at grensekontrollmyndigheten skal kunne motta visumnummeret og endestedestinasjon ved behov. Visumnummer gjør det mulig å forhåndskontrollere grunnlag for visumsøknad i forkant av at flyet lander og dermed gjøre grensekontrollen mer kunnskapsbasert. Opplysninger om endestedestinasjon vil blant annet fange opp passasjerer som er forpliktet til å ha lufthavntransittvisum, og passasjerer som skal reise videre til Svalbard slik at disse kan kontrolleres.

Videre foreslås det i annet ledd en adgang for politiet til å pålegge transportører å gi opplysninger når det gjennomføres kontroll etter grenseforordningen artikkel 23, jf. også her Prop. 161 L (2016-2017) s. 62. Bestemmelsen omhandler politikontroller på norsk territorium som ikke har grensekontroll som formål.

Departementet foreslår i § 4-9 siste ledd en henvisning til grenseforordningens regler for private flygninger.

Vedrørende plikten for transportør til uoppfordret å melde fra om blindpassasjerer om bord, jf. utlendingsforskriften § 4-24 første ledd siste punktum, foreslås dette videreført i § 4-12. Se også forslag til endring av grenseloven § 17 om kontroll av blindpassasjerer under punkt 2.2.2.

3.5.11 § 4-10 Plikt til å gi forhåndsmelding om reisende og mannskap for sjøfartøy

Grenseloven § 16 pålegger transportør av sjøfartøy å gi forhåndsmelding om reisende og mannskap, med forskriftshjemmel i grenseloven § 25 nr. 8.

Utlendingsdirektoratet har gitt nærmere retningslinjer for plikten for fører av skip til å gi forhåndsmelding, se *UDI 2015-014 Forhåndsmelding fra fører av skip til politiet om mannskap og passasjerer*.

Utlendingsforskrift § 4-24 regulerer både plikten for luftfartøy og sjøfartøy. Denne bestemmelsen er i hovedsak en videreføring fra tidligere utlendingsforskrift § 152. Da grenseforordningen ble gjennomført i norsk rett ble det også gjort enkelte endringer i § 152 for å hindre motstrid mellom nasjonale meldeplikter og forordningen. Det følger også av forarbeidene til grenseloven at det i forskriftsarbeidet bør tilstrebes større grad av likhet i reglene for oversendelse av passasjerdata for henholdsvis luft- og sjøfartøy og håndteringen av disse, selv om ulike forutsetninger og behov krever særlige systemtilpasninger.

Som nevnt tidligere foreslår departementet én bestemmelse for luft og én for sjøfartøy, slik at grenseforskriften § 4-9 omhandler luftfartøy, og § 4-10 sjøfartøy. Endringen er ment å gjøre reglene om forhåndsmelding mer oversiktlig.

Prosedyrene for kontroll av sjøfartøy følger av grenseforordningen vedlegg VI punkt 3, og utgangspunktet for forhåndsmelding følger av punkt 3.1.2. Punkt 3 regulerer videre kontrollen særskilt for ulike fartøystyper som cruiseskip, lystbåter, kystfiske, ferger og fraktforbindinger mellom medlemsstatene.

Plikten til å gi forhåndsmelding for sjøfartøy vil således variere noe med type fartøy. I stedet for å gjenta kravene som følger av grenseforordningen foreslår departementet at forhåndsmelding skal gis til grensekontrollmyndigheten gjennom SafeSeaNet som angitt i grenseforordningens vedlegg VI punkt 3 i det norske systemet SafeSeaNet.

Departementet foreslår i § 4-9 annet ledd at plikt til forhåndsmelding også kan ilegges ved gjeninnføring av midlertidig indre grensekontroll. Dette er nå presisert i § 4-9 for luftfartøy, og bør også fremgå klart i bestemmelsen om sjøfartøy.

I tillegg foreslår departementet i tredje ledd at Politidirektoratet gir nærmere retningslinjer om gjennomføring av plikten til å gi forhåndsmelding for ulike typer fartøy og om hvilke opplysninger som skal gis og om når og hvordan opplysningene skal oversendes.

Departementet foreslår i bestemmelsens fjerde ledd at grensekontrollmyndigheten kan avtale med andre offentlige myndigheter at opplysningen skal sendes til disse. Dette åpnes det for i grenseforordningen vedlegg VI punkt 3.1.2 siste punktum *hvis* nasjonal rett hjemler det. Slik adgang følger også av gjeldende utlendingsforskrift § 4-24, og er således bare en videreføring av gjeldende rett.

3.5.12 § 4-11 Anvisning om anløps- eller avreisested

Som nevnt under punkt 2.1.4 foreslås bestemmelsen i grenseloven § 16 annet ledd overført til forskrift slik at §16 i loven utelukkende omhandler forhåndsmelding. Departementet foreslår at plikten til å rette seg etter politiets anvisning følger av § 4-11. Det foreslås også en språklig endring ved at *transportør* av sjøfartøy endres til *fører* av sjøfartøy.

3.5.13 § 4-12 Kontroll med sjømann som fratrer stilling på fartøy

Det følger av grenseloven § 17 at en utlending som forlater sin stilling om bord på luft- eller sjøfartøy ikke må gå i land i riket uten tillatelse fra politiet, jf. også gjeldende utlendingslov § 16. Adgangen til å fastsette forskrifter følger av grenseloven § 25 nr. 9.

I utlendingsforskriften § 4-17 er det, som i grenseloven § 17, en ordning hvor *tillatelse* skal gis av politiet for at sjømann som fratrer sin stilling kan gå i land. Begrepet tillatelse gir inntrykk av å være et særskilt vedtak, med rett til å klage mv., noe som ikke er tilfellet. I praksis er derimot ordningen at det gjennomføres en kontroll av om innreisevilkårene er tilstede. Dersom sjømannen ikke gis lov til å gå i land, må det treffes vedtak om bortvisning etter de ordinære reglene i utlendingsregelverket. Kontrollen av sjøfolk som fratrer sin stilling er i så måte en innreisekontroll, og departementet foreslår derfor at reguleringen knyttes direkte til gjennomføring av innreisekontroll, og ikke til en *tillatelse* som i dag. Det foreslås i § 4-12 første ledd at grensekontrollmyndigheten skal gjennomføre innreisekontroll når sjøfolk fratrer sin stilling. Ordningen vil da bli at skipsføreren skal melde fra til grensekontrollmyndigheten, som skal foreta innreisekontroll. Det foreslås også at utlendingen ikke skal gå i land før grensekontrollmyndigheten har avgjort hvor kontrollen skal finne sted. Når det gjelder det praktiske knyttet til utføringen av innreisekontrollen, herunder om grensekontrollmyndigheten skal kontrollere utlendingen ved sjøfartøyet eller på et grenseovergangssted, bør dette reguleres i retningslinjer fra Politidirektoratet.

Innreisekontrollen vil følge de alminnelige regler om slik kontroll, og bestemmelsene i gjeldende utlendingsforskrift § 4-17 annet, fjerde, sjette og syvende ledd kan således utgå, og foreslås opphevet. Innholdet i § 4-17 åttende ledd følger allerede av utlendingsloven § 91 tredje ledd og foreslås heller ikke videreført, og foreslås også opphevet.

Departementet foreslår i § 4-12 annet ledd at Politidirektoratet gir retningslinjer om hvordan melding skal sendes og hvilke opplysninger meldingen skal inneholde.

3.5.14 § 4-13 Særlig om forhåndsmelding og kontroll med blindpassasjer på sjøfartøy

Departementet foreslår en egen bestemmelse om blindpassasjer i § 4-13, hvor transportør av sjøfartøy skal gi forhåndsmelding om blindpassasjerer. Plikten til å gi forhåndsmelding følger i dag av utlendingsforskriften § 4-24, jf. også grenseforordningen vedlegg VI punkt 3.1.4.

Gjeldende bestemmelse om blindpassasjerer i utlendingsforskriften § 4-20 gir § 4-17 tilsvarende anvendelse for blindpassasjerer. Som nevnt over foreslår departementet at gjeldende § 4-17 forenkles og at kontrollen av sjøfolk som fratrer stilling knyttes til innreisekontroll. For blindpassasjerer foreslår departementet at § 4-12 om at sjøfolk ikke skal gå i land før grensekontrollmyndigheten har avgjort hvor innreisekontrollen skal finne sted, også gjelder tilsvarende for blindpassasjerer.

Når det gjelder garantiordningen etter utlendingsforskriften § 4-18, foreslås denne ikke videreført for blindpassasjerer som skal innreisekontrolleres.

3.5.15 § 4-14 Kontroll av utenlandsk sjømann som ønsker å benytte landlovsretten

Det følger av grenseloven § 25 nr. 9 at Kongen kan gi forskrift om sjøfolks landlov. Landlov innebærer at sjøfolk får gå i land på besøk i den havn fartøyet ligger og er i dag regulert i utlendingsforskriften § 4-19, jf. utlendingsloven § 16 annet ledd. Landlov er foreslått definert i grenseloven § 1-1 under punkt 3.2.1.

Landlov knytter seg både til retten til opphold i riket og til inn- og utreisekontroll av sjøfolk. Retten til opphold foreslås regulert som i dag i utlendingsforskriften § 4-19.

Den del av § 4-19 som gjør unntak fra inn- og utreisekontroll foreslås videreført i grenseforskriften § 4-14 første ledd. Det foreslås også å innta at fremstillingsplikten etter grenseloven § 13 annet ledd ikke gjelder. Det er i bestemmelsens første ledd gjort en tilføyelse om at vedkommende også kan oppholde seg i tilgrensende kommuner, og ikke bare i den havnen skipet ligger. Dette følger av grenseforordningens vedlegg VII punkt 3.

I § 4-13 annet ledd videreføres de tilfeller hvor inn- og utreisekontroll likevel skal foretas.

3.6 Straff

3.6.1 Innledning

Det følger av grenseloven § 26 at med bot eller fengsel inntil seks måneder eller begge deler straffes den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser, påbud, forbud eller vilkår gitt i eller *i medhold* av §§ 9 første ledd annet punktum, 10 annet ledd annet punktum, 11, 12, 13, 14 tredje ledd, 16, 17 eller § 25 nr. 2 eller nr. 7.

Departementet foreslår å videreføre straffebestemmelser som i dag følger av riksgrenseforskriften. Videre foreslår departementet å videreføre gjeldende ordning i utlendingsforskriften § 18-13 med straff for brudd på transportøransvaret, jf. § 4-15. Departementet foreslår derimot ikke å videreføre

bestemmelsene i § 18-13 om straff for brudd på en tillatelse til videreflyging og fremstillingsplikt ved grensepassering, jf. utlendingsforskrift § 4-5 og 4-8, se mer om dette under punkt 3.7.3.

Departementet har vurdert om administrative sanksjoner kan tre i stedet for straff, herunder særlig ved brudd på enkelte regler på den norsk russiske grense i kapittel 2 i forskriften og om forhåndsmelding for luft- og sjøfartøy, jf. blant annet API og PNR direktivene. Forslag om en eventuell gebyrordning krever en nærmere utredning av de økonomiske og administrative konsekvenser. Dersom en slik utredning foreligger inntil det nye regelverket trer i kraft, vil man vurdere å foreslå en gebyrordning i grenseloven og forskriften. Man ber derfor om høringsinstansenes synspunkter med henblikk på om det er hensiktsmessig å innføre en gebyrordning eller hva som eventuelt taler imot en slik ordning.

3.6.2 Forhold ved den norsk-russiske grense

I riksgrenseloven § 4 er forsettlige eller uaktsomme overtredelser av bestemmelser gitt i medhold av loven gjort straffbare. Overtredelser av bestemmelser i riksgrenseforskriften er således i dag straffbart. Når forbud og påbudsbestemmelser i riksgrenseforskriften overføres til grenseforskriften kapittel 2, foreslår departementet også å videreføre straff for brudd på disse bestemmelser.

I riksgrenseforskriften er det ikke gitt en egen straffebestemmelse som viser hvilke bestemmelser som er gjort straffbare. Departementet foreslår imidlertid i grenseforskriften § 5-1 å angi konkret hvilke påbud, forbud eller vilkår som er straffesanksjonert. Dette omfatter forbud i § 2-2, i § 2-3 fjerde, femte, sjette og sjuende ledd og brudd på påbud eller forbud i § 2-4 første, annet og tredje ledd.

3.6.3 Transportørens kontroll av reisedokumenter

Det følger av grenseloven § 25 nr. 7 at det kan gis forskrifter om plikt for transportører til å kontrollere reisedokumenter. En slik bestemmelse er foreslått i grenseforskriften § 4-8, se mer under punkt 3.5.9.

Etter grenseloven § 26 kan det gis straffebestemmelse for bestemmelse gitt i medhold av § 25 nr. 7. Brudd på plikten er i dag straffbart etter utlendingsforskriften § 18-13, jf. § 4-15.

Departementet foreslår i § 5-1 å videreføre dette ved at brudd på grenseforskriften § 4-8 er straffbart.

3.6.4 Anvisning om anløps- eller avreisested

Bestemmelsen i grenseloven 16 annet ledd er foreslått flyttet til forskriften § 4-11, se punkt 2.1.5 og 3.5.12. Etter grenseloven § 26 er overtredelser av § 16 gjort straffbart. Når departementet overfører bestemmelsen i lovens § 16 annet ledd til § 4-11 i forskriften, gjøres således overtredelser av forskriftsbestemmelsen straffbart.

3.7 Tilhørende endringer i utlendingsforskriften

3.7.1 Innledning

Grenseforskriften bygger i stor grad på bestemmelser fra utlendingsforskriften, men slik at bestemmelser om utlendingers opphold i Norge blir værende i utlendingsregelverket. Som nevnt under punkt 3.1 er det enkelte bestemmelser som både regulerer inn- og utreisekontroll og utlendingers opphold i Norge. Ved overføring av deler av en paragraf er det nødvendig å gjøre tilpasninger i de berørte bestemmelsene i utlendingsforskriften.

3.7.2 Bestemmelser i utlendingsforskriften om grensepassering som ikke foreslås videreført

Fremstillingsplikt ved grensepassering – utlendingsforskriften § 4-8

Det følger av grenseloven § 13 annet ledd at enhver straks plikter å fremstille seg for inn- og utreisekontroll ved passering av grensen. Bestemmelsen innebærer at den reisende har en selvstendig plikt til å fremstille seg for grensekontroll, og medvirke til at inn- og utreisekontroll kan bli foretatt i tråd med § 15. I medhold av grenseloven § 13 tredje ledd kan det gis forskrifter om grensepassering og om unntak fra § 13 første og annet ledd.

Gjeldende utlendingsforskrift § 4-8 regulerer at enhver som plikter å melde seg for grensekontrollen eller nærmeste politimyndighet i henhold til utlendingslovens § 14 annet ledd, plikter å legitimere sin identitet og gi slik informasjon som er nødvendig for at grensekontrollen kan gjennomføre kontroll etter utlendingsforskriften § 4-12. Dette ble inntatt av informasjonshensyn og for å tydeliggjøre pliktene for den reisende.

Departementet ser ikke behov for å videreføre utlendingsforskriften § 4-8 i ny grenseforskrift, idet den ikke sier noe annet enn hva som fremgår av grenseloven § 13 bortsett fra at den reisende pålegges en informasjonsplikt. En slik plikt er imidlertid ikke forankret i grenseloven og vil derfor heller ikke kunne fastsettes i forskriften. Departementet finner det heller ikke nødvendig å hjemle informasjonsplikt i loven. Dersom grensemyndigheten ikke får de opplysningene som er nødvendige for kontrollen, vil vedkommende kunne bli bortvist etter reglene i utlendingsloven § 17. Aktuelle bortvisningsgrunner vil her være første ledd bokstav e når utlendingen ikke kan sannsynliggjøre det oppgitte formålet med oppholdet, eller bokstav f når utlendingen ikke kan sannsynliggjøre tilstrekkelige midler til opphold.

Tillatelse til videreflyging – utlendingsforskriften § 4-5

Det følger av utlendingsforskriften § 4-5 at dersom et luftfartøy har landet på ikke godkjent grenseovergangssted uten tillatelse etter § 4-4, kan videreflyging bare skje etter tillatelse fra politimesteren eller den politimesteren gir fullmakt.

Det følger samtidig av grenseforordningen vedlegg VI punkt 2.1.4 at luftfartøy fra tredjeland som lander utenfor grenseovergangssted bare kan fly videre etter tillatelse fra grensekontrollmyndigheten og fra tollmyndigheten.

Grenseforordningen gjelder i sin helhet og departementet ser derfor ikke behov for å videreføre utlendingsforskriften § 4-5, og foreslår derfor å oppheve denne.

Grensepassering når grensekontroll på indre grenser er midlertidig gjeninnført

I utlendingsforskriften § 4-7 er det gitt særlige regler om passering over annet sted enn godkjent grenseovergangssted etter avtale med Sverige av 1917 og med Finland av 1983.

Det følger av noteveksling mellom Sverige og Norge av 30. august 1917 om «fritagelse for passtvang for norske og svenske undersaatter i grænsedistrikterne», at «*svensk undersaat tilhørende befolkningen i til Norge grænsende distrikt skal ha adgang til at opholde sig i norsk grænsedistrikt i høist 3 døgn mot forevisende alene av vedkommende svenske myndighets attest om nationalitet og hjemsted*».

Etter ordlyden i tittelen gjelder avtalen fritagelse fra passtvang. Ordlyden i selve avtalen synes også å bygge på en forutsetning om at personer som omfattes ikke trenger å fremvise pass, men må fremvise annet legitimasjonsdokument som bekrefter nasjonalitet og hjemsted. Ved slik legitimasjon skal de ha adgang til å oppholde seg i norsk grensedistrikt i opptil tre døgn. At det må fremvises «attest» fra svenske myndigheter tilsier at det ikke foreligger en rett til å krysse grensen hvor som helst. Ordlyden i seg selv gir dermed ikke grunnlag for at det følger en rett etter avtalen til å passere grensen over annet sted enn godkjent grenseovergangssted og til ikke å bli inn- og utreisekontrollert. Etter hva departementet kjenner til er det heller ikke etablert praksis i denne sammenheng.

Departementet ser derfor ikke grunn til å videreføre den del av utlendingsforskriften § 4-7 som knytter seg til Sverige.

Når det gjelder Avtale mellom Norge og Finland av 4. januar 1983 om visse norsk-finske grensespørsmål, opprettes det i pkt. 1 fire offisielle grenseovergangssteder. Punktet ble endret ved brevveksling av 18. juni 1993 om endringer i Avtale mellom Norge og Finland om visse norsk-finske grensespørsmål. Departementet vil følge opp dette videre i arbeidet med å vurdere antall grenseovergangssteder.

Avtalens pkt. 2 etablerer en grenseboerordning:

«Det etableres en grenseboerordning hvor den enkelte grenseboer etter skriftlig søknad kan gis samtykke til å krysse grensen utenfor de offisielle overgangssteder.

Det følger av forslag til § 3-3 i grenseforskriften at grensekontrollmyndigheten kan samtykke i inn- eller utreise over annet sted enn fastsatt grenseovergangssted og utenfor fastsatte åpningstider i tilfeller som nevnt i grenseforordningen artikkel 5 nr. 2. Av artikkel 5 nr. 2 følger det at man kan inngå bilaterale avtaler.

Departementet ser derfor ikke behov for en egen om finske borgere ved siden av det generelle unntaket i § 3-3. Dersom det er behov for mer konkrete retningslinjer for denne grenseboerordningen, kan det gis av Politidirektoratet.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at utlendingsforskriften § 4-7 oppheves.

3.7.3 Straffebestemmelser i utlendingsforskriften som ikke videreføres

Tillatelse til videreflyging

Som nevnt under punkt 3.7.2 foreslås utlendingsforskriften § 4-5 opphevet.

Overtredelser av utlendingsforskriften § 4-5 kan i dag gjennom utlendingsforskriften § 18-13 straffes med bot eller fengsel inntil seks måneder, men departementet kan ikke se at det er behov for å videreføre en slik straffebestemmelse. Etter grenseloven § 26, jf. § 13 er det straffbart å unndra seg utreisekontroll. I tillegg vil også manglende tillatelse fra Luftfartstilsynet være straffbart etter luftfartsloven § 14-1. Departementet ser derfor heller ikke grunn til

å videreføre straffebestemmelsen i utlendingsforskriften § 18-13, jf. § 4-5, og foreslår å oppheve denne henvisningen i § 18-13. Se mer om straff i punkt 3.6.

Fremstillingsplikt ved grensepassering

Etter utlendingsforskriften § 18-13 er brudd på § 4-8 om fremstillingsplikten straffbart. § 4-8 er ikke foreslått videreført, se mer om begrunnelsen i punkt 3.7.2. Henvisningen til § 4-8 i utlendingsforskriften § 18-13 foreslås derfor opphevet.

Plikt til å gi forhåndsmelding for fører av luftfartøy eller skip

Grenseloven § 16 regulerer plikten for transportører til å sende forhåndsmelding om reisende og mannskap. Brudd på plikten er straffbart etter grenseloven 26, og straffebestemmelsen i utlendingsforskriften foreslås opphevet.

3.7.4 Sjøfolk og blindpassasjerers adgang til å gå i land i norsk havn

Utlendingsforskriften § 4-17 første ledd om kontroll av sjømann som fratrer sin stilling om bord og de deler av utlendingsforskriften § 4-19, som gjelder kontroll av sjømann som ønsker å benytte landlov, oppheves og overføres med enkelte justeringer til ny grenseforskrift § 4-12 og § 4-14, se punkt 3.5.13 og 3.5.15. Tilsvarende foreslår departementet at utlendingsforskriften § 4-20 første ledd om kontroll med blindpassasjer, oppheves og overføres til grenseforskriften § 4-12, se punkt 3.5.13.

Departementet vurderer å flytte en justert versjon av utlendingsforskriften § 4-17 tredje ledd annet punktum til utlendingsforskriften 3-18 tredje ledd. Denne bestemmelsen omhandler nødvisum, og dagens § 4-17 tredje ledd annet punktum er et unntak fra kravet til visum.

Utlendingsforskriften § 4-17 femte ledd bør etter departementets syn beholdes i utlendingsforskriften. Bestemmelsen åpner for at selv om vilkårene i § 4-17 tredje eller fjerde ledd ikke er oppfylt, kan det likevel gis adgang til å gå i land for sjømann med sjømannsidentitetskort, jf. utlendingsforskriften § 2-8.

Bestemmelsen er særlig praktisk der sjømann skal mønstre av skip og mønstre på nytt skip som ligger i samme eller nærliggende havn og for tilfeller der visumet er løpt ut som følge av at skipet på grunn av f.eks. motorproblemer kommer forsinket inn til havn og sjømann skal fly videre direkte ut av Schengen-området. I slike tilfeller vil effektivitets- og ressurs hensyn tilsi at denne adgangen til å la sjømann gå i land videreføres. Departementet mener bestemmelsen hører hjemme i utlendingsforskriften, og foreslår at den justeres noe og beholdes i utlendingsforskriften § 4-17.

Departementet foreslår å oppheve § 4-17 åttende ledd. Bestemmelsen regulerer tilsvarende forhold som allerede reguleres i utlendingsloven § 91 tredje ledd.

3.7.5 Sjøfolk og blindpassasjerers adgang til å gå i land i særlige tilfeller

Det foreslås bestemmelser i grenseforskriften om sjøfolk som fratrer stilling og blindpassasjer, jf. § 4-12 og 4-13. Gjeldende utlendingsforskrift åpner for at politiet kan gi en blindpassasjer adgang til å gå i land dersom det foreligger humanitære grunner mv. i § 4-20 annet ledd, eller en sjømann eller blindpassasjer påberoper seg retten til å søke asyl, jf. § 4-21. Bestemmelsene regulerer en

utlendings adgang til Norge og det er Utlendingsdirektoratet som i disse tilfellene tar avgjørelsen. Disse bør således bli i utlendingsregelverket.

Når utlendingsforskriften § 4-20 første ledd nå foreslås overført til grenseforskriften, bør utlendingsforskriften § 4-20 annet ledd og § 4-21 slås sammen til én bestemmelse. Det vil for det første gjøre det tydelig at både blindpassasjerer og sjøfolk som forlater sin stilling om bord kan gis adgang til å gå i land, og at det er uavhengig av om det er humanitære grunner mv. eller søknad om asyl som er unntaksgrunnen.

3.7.6 Garantiordning for blindpassasjerer og sjømann

Etter utlendingsforskriften § 4-18 kan det kreves stilt garanti når utenlandsk sjømann går i land uten tillatelse fra politiet. Etter utlendingsforskriften § 4-20 gjelder denne bestemmelsen tilsvarende på utenlandsk blindpassasjer. Departementet foreslår at garantiordningen oppheves. Transportøransvaret i utlendingsloven vil uansett kunne gjøres gjeldende for utgifter det offentlige blir påført i forbindelse med å få utlendingen uttransportert fra riket, dersom en utlending blir bortvist. Transportøransvaret er et objektivt ansvar og transportøren hefter uavhengig av om det er stilt garanti. Departementet kan ikke se at bestemmelsen om garantiansvar har noen praktisk betydning utover transportøransvaret.

3.7.7 Landlov

Landlov betegner den adgangen som en utlending med en stilling på sjøfartøy har til å gå i land og oppholde seg i nærheten, mens sjøfartøyet ligger i havn, jf. også forslag til definisjon i grenseforskriften § 1-1. Se også forslag til § 4-14 i grenseforskriften om kontroll ved bruk av landlov i punkt 3.5.15.

Utlendingsforskriften § 4-19 regulerer i dag i hvilken grad en sjømann skal inn- og utreisekontrolleres når vedkommende vil benytte landlov, hva som kreves av reisedokumenter, og om det er fritak fra visumplikten. Etter gjeldende regelverk har politiet adgang til å nekte en utlending landlov når det er «påkrevd av ordensmessige, sikkerhetsmessige eller andre særlige grunner». I slike tilfeller fatter politiet en beslutning i brev form som kommuniseres Kystverket, aktuelle agenter, kommunen m.fl. Adgangen til å nekte landlov har blant annet vært aktuell i situasjonen med pandemi. Under henvisning til alternativet «andre særlige grunner» og hensynet til smittevern, har politiet nektet sjøfolk å gå i land.

Departementet foreslår under punkt 3.5.15 å overføre til grenseforskriften de delene av utlendingsforskriften § 4-19 som gjelder inn- og utreisekontroll av sjøfolk som ønsker å benytte landlov, og beholde i utlendingsforskriften det som gjelder sjøfolks adgang til å oppholde seg på norsk territorium.

Når det gjelder bestemmelsene som skal beholdes i utlendingsforskriften, foreslås for det første å tilføye til § 4-19 første ledd at en sjømann som utøver landlov også kan oppholde seg i tilgrensende kommuner til havnen der sjøfartøyet ligger. Dette er i tråd med grenseforordningens vedlegg VII punkt 3.

Videre foreslås å endre ordlyden i § 4-19 tredje ledd, slik at det uttrykkelig fremgår hvor lenge man kan benytte seg av landlov, og at det er et krav om oppholdstillatelse for å gå i land. I gjeldende rett følger tidsbegrensningen av adgangen til å benytte landlov av tredje ledd, jf. annet ledd bokstav b, som viser til

«skipets samlede liggetid i norsk og annen havn på Schengenterritoriet». For å tydeliggjøre at det er utlendingens oppholdstid i Norge/Schengen-territoriet som er avgjørende, og ikke sjøfartøyets liggetid i en havn på Schengen-territoriet, foreslår departementet å endre ordlyden tilsvarende.

3.7.8 Endringer i utlendingsforskriften § 4-30 om Tolletatens bistand

Det vises til punkt 2.2.3 om gjeninnføring av utlendingsloven § 22 om Tolletatens identitetskontroll. Departementet foreslår derfor å beholde gjeldende annet ledd i utlendingsforskriften § 4-30, som nytt første ledd i bestemmelsen. Samtidig foreslås enkelte språklige justeringer. Gjeldende § 4-30 om retningslinjer om bistandsplikten foreslås overført til grenseforskriften § 1-5 og oppheves dermed i utlendingsforskriften.

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

Det følger av utlendingsforskriften § 1-13 første punktum at bestemmelser om kontroll med inn og utreise i loven og forskriften kommer til anvendelse også for utlendinger som reiser mellom innretning eller anlegg på kontinentalsokkelen og norsk landterritorium. Grenseloven § 3 gir loven anvendelse på og ved innretninger og anlegg som nyttes på eller er tilknyttet norsk kontinentalsokkel. Dette innebærer at de generelle regler om grensepassering og gjennomføring av inn- og utreisekontroll vil komme til anvendelse. Departementet kan derfor ikke se behov for en egen forskriftsbestemmelse om at grenseloven gjelder for utlendinger slik det er regulert i någjeldende § 1-13.

Videre foreslås grenseforordningen gjennomført i grenseloven § 8. Forordningens vedlegg VII punkt 8 reguleres unntak fra artiklene 5 og 8 slik at offshore arbeidere normalt ikke skal underlegges en systematisk kontroll. Dette følger også av grenseforskriften § 4-3 første ledd gjennom henvisningen til artikkel 20, som igjen viser til vedlegg VII og offshorearbeidere. Det som er regulert i utlendingsforskriften § 1-13 annet og tredje punktum er således ivaretatt her.

Når det gjelder § 1-13 siste punktum, kan ikke departementet se behov for å videreføre denne da dette følger av de alminnelige regler om visum for opphold på fastlandet.

Opphevelsen av § 1-13 medfører også at forskriftshjemmelen i utlendingsloven § 6 annet ledd om kontroll ved reise mellom innretninger og anlegg strykes.

3.7.10 Utlendingsforskriften § 1-16 om norske skip i utenriksfart

Hva angår utlendingsforskriften § 1-16 og henvisningen til bestemmelsene om grensekontroll, foreslås ikke dette overført til grenselovgivningen. Det er ikke gjort unntak fra virkeområdet for norske skip i utenriksfart etter grenseloven slik det følger av utlendingsloven § 6 femte ledd. Således vil reglene om blindpassasjerer og forhåndsmelding mv. gjelde for norske skip.

3.7.11 Språklige endringer i utlendingsforskriften

På samme måte som i loven, se punkt 2.2.4 foreslår departementet tilsvarende å erstatte skip med sjøfartøy i utlendingsforskriften §§ 1-16, 2-8 første ledd bokstav

a til d, 3-1 første ledd bokstav g og j, 3-18 tredje ledd, 4-19 første og fjerde ledd, 6-6 første ledd, 6-31 tredje ledd, 8-11, 10-1 første ledd bokstav k og l, 10-2 femte ledd, 12-1 tredje ledd, 13-1 første ledd b, 19-22 fjerde ledd, 20-18 første ledd. Utlendingsforskriften § 4-30 bruker i dag betegnelsen tollmyndighetene, og denne foreslås endret til Tolletaten i samsvar med grenseloven § 7.

I tillegg foreslås det enkelte språklige endringer i utlendingsforskriften § 1-16.

4 Endringer i utlendingsregelverket som ikke knytter seg til ny grenselov- og forskrift

4.1.1 Utlendingsloven § 91

Departementet foreslår at begrepet uttransportering benyttes gjennomgående i bestemmelsen, og erstatter «føres ut» i gjeldende første, tredje og syvende ledd. Bestemmelsens fjerde ledd, samt tilhørende forskriftsbestemmelse, utlendingsforskriften § 17-16, bruker uttransportering, og departementet mener samme begrep bør brukes gjennomgående. Uttransportering betegner handlingen politiet foretar for å få en utlending uten lovlig opphold ut av landet, når det er fattet vedtak som innebærer plikt til å forlate Norge, og vedkommende ikke reiser frivillig.

4.1.2 Utlendingsforskriften § 17-16

Utlendingsforskriften § 17-16 inneholder utfyllende regler til utlendingsloven § 91 tredje ledd om transportørens økonomiske ansvar når en asylsøker må transporteres ut av Norge.

For å tydeliggjøre at § 17-16 kun gjelder ved transportøransvar, og ikke uttransportering generelt, foreslår departementet enkelte språklige presiseringer i bestemmelsens tittel og tredje ledd.

Departementet foreslår videre at tredje ledd endres, slik at det ikke lenger er Utlendingsdirektoratet, men Politidirektoratet, som får kompetanse til å gi nærmere regler om transportørens ansvar for dekke utgifter til uttransportering. Det er politiet som har ansvaret for å gjennomføre en slik uttransport, og det er dermed mest nærliggende at kompetansen ligger til Politidirektoratet.

5 Utlevering og behandling av PNR –opplysninger

5.1 Innledning og bakgrunn

I dette kapittelet foreslås endringer i lov om grensetilsyn og grensekontroll av personer (grenseloven) og endringer i forskrift 20. september 2013 nr. 1097 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterforskriften). Begrunnelsen for forslaget er å sikre at norske myndigheter gis tilgang til passasjeropplysninger som luftfartsselskaper er i besittelse av for det formål å bruke disse til bekjempelse av terrorisme og annen alvorlig kriminalitet.

Bakgrunnen for forslaget er at EU i 2016 har vedtatt et direktiv(EU) 2016/681 om anvendelse av passasjerlisteopplysninger for å forebygge, oppdage, etterforske og rettsforfølge terrorhandlinger og alvorlig kriminalitet (PNR-direktivet). PNR-

direktivet omfattes ikke av EØS avtalen og faller heller ikke inn under Schengen-avtalen. Norge er således ikke bundet av direktivet, men man finner det likevel ønskelig å kunne delta i PNR-systemet. Alle EU-stater og Storbritannia har implementert PNR-direktivet, som anses å være et viktig instrument i bekjempelsen av terror og annen alvorlig kriminalitet. Dersom Norge ikke deltar i EU's PNR-system, vil reisende utenfra Schengen kunne unngå en registrering i systemet ved å reise til/via Norge og videre inn i EU over indre Schengen-grense. Det kan bli utfordrende for Norge som Schengen-land ikke å ha et system for PNR-registrering. Norske myndigheter har derfor anmodet EU-kommisjonen om at det startes forhandlinger mellom Norge og EU om en norsk tilknytning til PNR-direktivet. Kommisjonen har i februar 2020 gitt tilbakemelding og stilt seg positive til å starte forhandlinger. Forslaget er derfor også utformet slik at det vil være i samsvar med PNR-direktivet.

Forslaget tar også sikte på å følge opp anbefalinger om flypassasjerinformasjon (PNR-informasjon) i FN's sikkerhetsrådsresolusjon 2396, som ble vedtatt 21. desember 2017. Der anbefales det blant annet etablering av systemer for innsamling av PNR-informasjon slik at kompetente nasjonale myndigheter kan analysere disse for å forebygge, oppdage og etterforske terrorisme.

Det kan også nevnes at det allerede i dag samles inn flypassasjerinformasjon fra flypassasjerer som ankommer Norge. Dette gjøres med hjemmel i utlendingsloven § 20 med tilhørende forskrift. Bestemmelsene videreføres i ny grenselov § 16 som ennå ikke er trådt i kraft. De norske reglene er en implementering av forpliktelsen etter Rådskommisjonsdirektiv 2004/82/EF om lufttransportørers plikt til å fremsende opplysninger om passasjerer (Advance Passenger Information (API)-direktivet). API-direktivet er en videreutvikling av Schengen-regelverket, og godtatt av Norge. Hovedforskjellen mellom API-direktivet og PNR-direktivet er at formålet med API-direktivet er grensekontroll, mens formålet med PNR-direktivet er bekjempelse av terrorisme og annen alvorlig kriminalitet. En annen forskjell er at API-direktivet åpner for utlevering av åtte kategorier opplysninger, mens PNR-direktivet hjemler utlevering av ytterligere 17 kategorier opplysninger. Videre nevnes at Tolletaten med hjemmel i tolloven innhenter opplysninger om flypassasjerer for kontroll av grensekryssende vareførsel.

5.1.1 Nærmere om PNR-direktivet

PNR - direktivet trådte i kraft i mai 2016, og fristen for gjennomføringen for medlemsstatene var satt til 25. mai 2018.

Formålet med direktivet er som nevnt å forebygge, oppdage, etterforske og rettsforfølge terrorhandlinger og alvorlig kriminalitet. Direktivet pålegger luftfartsselskaper utlevering av passasjeropplysninger som allerede er lagret som en del av reservasjonen eller innsjekkingsprosessen til en flyreise, såkalt PNR-informasjon. PNR er en forkortelse for den engelske betegnelsen Passenger name records. Dette er opplysninger som luftfartsselskapene samler inn i kommersielt øyemed. PNR-opplysninger omfatter blant annet, navn, adresse, telefon, e-postadresse, reiserute, navn på personer som reiser sammen, setenummer, bestillingshistorikk, betalingsinformasjon, bagasjeopplysninger, passnummer og nasjonalitet. Luftfartsselskapene skal ikke fremskaffe eller lagre nye opplysninger utover de opplysninger som allerede er innhentet som ledd i deres ordinære drift.

Etter direktivet skal det opprettes en offentlig myndighet eller del av slik myndighet som skal opptre som Passasjerinformasjonsenhet (Passenger Information Unit, PIU). Enheten mottar passasjerinformasjonen fra luftfartsselskapene for analyse, søk og lagring med sikte på identifisering av passasjerer som kan være involvert i terrorhandlinger eller alvorlig kriminalitet og som krever nærmere undersøkelse før avgang eller ankomst til et medlemsland. Enheten skal også utveksle informasjon og analyseresultater med andre lands passasjerinformasjonsenheter og med Europol.

For behandling av PNR-opplysninger viser artikkel 13 i PNR-direktivet til Rådets rammebeslutning 2008/977/JIS av 27. november 2008 om vern av personopplysninger i forbindelse med politisamarbeid og rettslig samarbeid i straffesaker. Rammebeslutningen ble imidlertid opphevet i 2016 og erstattet av EU-direktivet (EU) 2016/680, som i Norge er gjennomført i politiregisterloven. PNR-direktivet inneholder i tillegg flere særlige bestemmelser om hvordan PNR-opplysninger skal behandles, herunder bestemmelser om formålsbegrensning, anonymisering og sletting.

Innholdet i direktivet vil det bli nærmere redegjort for i omtalen av forslaget til de enkelte bestemmelsene i punkt 5.

5.1.2 Internasjonale rammer for lovgivningen

Grunnloven § 102 første ledd første punktum lyder: «Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon».

Bestemmelsen kom inn ved grunnlovsreformen i 2014, og bygger blant annet på EMK art. 8. som i norsk oversettelse lyder:

«Art 8. Retten til respekt for privatliv og familieliv

1. Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse.
2. Det skal ikke skje noe inngrep av offentlig myndighet i utøvelsen av denne rettighet unntatt når dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.»

Høyesterett har i Rt. 2015 s. 93 uttalt: «Formuleringen i Grunnloven § 102, og unntakshjemmelen slik den er utpenslet i rettspraksis, tilsvarer EMK artikkel 8. Det er ikke grunnlag i rettspraksis for å tolke Grunnloven § 102 på en annen måte enn denne bestemmelsen.» Vurderingen av om forslaget er i samsvar med Grl § 102 og EMK artikkel 8 er således sammenfallende.

Det fremgår av PNR - direktivets fortale punkt 36 at PNR-direktivet er utformet i samsvar med de grunnleggende rettigheter artikkel 7 og 8 i EU's charter. Det fremgår av charterets artikkel 52 nr. 3 at disse artiklene gjenspeiler de samme rettigheter for individet som er gitt i EMK art. 8.

Forslaget innebærer som nevnt at politiet og andre kompetente myndigheter får systematisk adgang til de PNR-opplysninger som luftfartsselskaper registrerer i forbindelse med reiser, som har tilknytning til Norge. Den systematiske adgang til PNR-opplysninger for politiet utgjør utvilsomt et inngrep i retten til privatliv etter Grl § 102.

Retten til privatliv etter Grunnloven § 102 er ikke absolutt. I Rt. 2014 s. 1105 (avsnitt 28) har Høyesterett lagt til grunn tre vilkår for å gjøre inngrep i Grunnloven § 102. For det første må inngrepet være lovhjemlet. For det andre må inngrepet ivareta et legitimt formål eller være saklig begrunnet. For det tredje må inngrepet være forholdsmessig. Det vil si at inngrepet ikke må gå mer utover hensynene bak retten til privatliv enn hva som er nødvendig for å ivareta det aktuelle og legitime formålet bak inngrepet.

Den foreslåtte bestemmelsen i grenseloven § 16 a gir lovhjemmel. Formålet med inngrepet er å bekjempe terrorisme og annen alvorlig kriminalitet som må anses å være et viktig og legitimt formål.

Departementet har vurdert om inngrepet vil være et forholdsmessig inngrep for å nå dette formålet. I Rt. 2015 s. 93 har Høyesterett gitt enkelte anvisninger på hva som skal inngå i forholdsmessighetsvurderingen. I avsnitt 60 fremgår det at forholdsmessighetsvurderingen «må ha for øye balansen mellom de beskyttede individuelle interessene på den ene siden og de legitime samfunnsbehovene som begrunner tiltaket på den andre».

Innhenting og analyse av PNR-opplysninger er egnet til å oppnå formålet som er å forebygge, oppdage, etterforske og rettsforfølge terrorhandlinger og alvorlig kriminalitet. Etter departementets vurdering er det ikke mulig å oppnå formålet med mindre inngripende tiltak enn det som foreslås. Det vises videre til at forslaget inneholder regler som skal ivareta personvernet. Det gis regler slik at opplysningene aidentifiseres etter 6 måneder og ikke lagres lengre enn fem år. Det gis regler om begrenset tilgang og utlevering av opplysningene, samt regler om informasjonssikkerhet og internkontroll. Datatilsynet vil være tilsynsmyndighet.

Departementet mener på denne bakgrunn at forslaget som sendes på høring er i samsvar med Grl. § 102 og EMK art. 8.

5.2 Nærmere om forslagene

5.2.1 Innledende merknader

Som nevnt tidligere er siktemålet å gjennomføre PNR-direktivet selv om Norge ikke er bundet av direktivet.

Det fremgår av PNR-direktivet at behandlingen av opplysningene reguleres av EUs rammebeslutning 2008/977/JIS. Rammebeslutningen er opphevet og erstattet av personverndirektiv (EU) 2016/680. Dette direktivet er gjennomført i politiregisterloven og behandlingen av PNR-opplysninger faller således inn under politiregisterlovens virkeområde. Siden behandlingen av PNR-opplysninger vil finne sted i et eget register, foreslås at denne behandlingen reguleres i et nytt kapittel 60 i politiregisterforskriften, jf. nærmere om dette i punkt 5.3.

5.2.2 Forslag til ny grenselov § 16 a

Departementet foreslår å plassere utleveringshjemmel for flypassasjerinformasjon, PNR-opplysninger, i lov om grensetilsyn og grensekontroll av personer (grenseloven). Utlevering av PNR-opplysninger dekkes av formålet med grenseloven som er å sikre grensetilsyn og grensekontroll samt bidra til å

bekjempe grensekryssende kriminalitet, jf. grenseloven § 1. Luftfartsselskapene er som tidligere nevnt allerede pålagt å utlevere flere kategorier passasjerinformasjon noe som er videreført i grenseloven § 16. Som det fremgår av punkt 2.1.5 omfatter § 16 også sjøtransport og et begrenset antall kategorier opplysninger som utleveres tidligst ved avsluttet innsjekking. Bestemmelsen passer derfor ikke for PNR.

Av den grunner finner departementet at det er behov for å gi en egen bestemmelse som er skreddersydd for PNR-opplysninger. Det foreslås derfor en ny § 16 a for PNR-opplysninger slik at utleveringsbestemmelsene er samlet i samme lov.

Den nye bestemmelsens innhold gjenspeiler i det vesentlige innholdet i PNR-direktivets art. 8 om luftfartsselskapers forpliktelser vedrørende videresending av opplysninger.

I bestemmelsen pålegges luftfartsselskapene å utlevere passasjerinformasjon i elektronisk form før hver flyvning til politiet ved PNR-enheten. Ordningen innebærer at luftfartsselskapene utleverer passasjerinformasjonen automatisk – en såkalt push-ordning.

For at ordningen skal bli effektiv, må alle luftfartsselskaper med tillatelse til å utføre ervervsmessig transport av passasjerer til og fra Norge til utlandet omfattes. Forpliktelsen omfatter alle flygninger til eller fra utlandet til Norge, herunder passasjerer i transitt.

Forpliktelsen til å utlevere informasjon gjelder kun i samme omfang som selskapet har innsamlet informasjon som ledd i sin virksomhet. Selskapene kan derfor ikke pålegges å samle inn informasjon utelukkende for å videresende dette til PNR-enheten. Foruten de kategorier som kan videresendes med hjemmel i utlendingsloven § 20, jf. grenseloven § 16, omfattes ytterligere 17 kategorier opplysninger. En uttømmende liste over hvilke opplysninger som skal videresendes dersom de er innsamlet, er listet opp i forslag til ny politiregisterforskrift § 60-5.

Dersom luftfartsselskap deler flyruten med andre luftfartsselskaper, så skal det luftfartsselskap som utfører den enkelte flyvning overføre PNR-opplysningene for samtlige passasjerer.

Det er nødvendig med faste tidsintervaller for når luftfartsselskapene skal utlevere passasjerinformasjonen. Tidsintervallene er satt under hensyn til at myndigheten skal kunne planlegge og om nødvendig iverksette relevante tiltak for å oppfylle formålet med ordningen

I unntakstilfeller kan det være behov for å avvike fra de utleveringstidspunkt som vanligvis benyttes. Opplysningen bør derfor kunne utleveres etter en konkret anmodning fra PNR-enheten dersom det er nødvendig for å avverge en konkret og reell trussel i forbindelse med terrorhandlinger eller alvorlig kriminalitet.

5.3 Forslag til endringer i politiregisterloven § 23

5.3.1 Innledning

Etableringen av et PNR-register gjør det nødvendig å sikre at opplysninger fra PNR-registeret ikke skal kunne brukes til andre formål eller utleveres til andre enn de formålene og myndighetene som er nevnt i forslaget til nytt kapittel 60 i politiregisterforskriften. Det er derfor nødvendig å endre

taushetspliktsbestemmelsen i politiregisterloven § 23. Etter en nærmere vurdering har departementet kommet til at endringen ikke bare bør omfatte PNR-registeret, men samtlige registre som er forskriftsregulert etter politiregisterloven § 14, slik at det går klart frem at alle opplysningene i registrene er taushetsbelagte. Det store flertallet av opplysningene i disse registrene er uansett underlagt taushetsplikt etter gjeldende rett. Endringen vil bidra til bedre personvern og gjøre det lettere å anvende taushetspliktsbestemmelsene for tjenstepersoner i politiet og påtalemyndigheten. Forslaget vil ikke ha noen betydning for offentlighetens tilgang til opplysninger i straffesaksdokumenter.

5.3.2 Gjeldende rett

Taushetsplikten etter politiregisterloven

Etter politiregisterloven § 23 har enhver som er ansatt i eller utfører tjeneste eller arbeid for politiet eller påtalemyndigheten plikt til å hindre at andre får adgang eller kjennskap til den han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om blant annet noens «personlige forhold».

Vurderingen av om opplysninger er å anse som «personlige forhold» etter politiregisterloven § 23, beror på en konkret vurdering av om opplysningene kan røpe forhold som må anses personlige eller beskyttelsesverdige, herunder klientforhold, jf. politiregisterforskriften § 7-3 annet ledd. Ordlyden «noens personlige forhold» tilsvarer den som er å finne i forvaltningsloven § 13 første ledd. Som det fremgår av merknadene til politiregisterloven § 23 i Ot.prp. nr.108 (2008-2009) kapittel 21.6, ønsket lovgiver en noe videre taushetsplikt for tjenstepersoner i politiet sammenlignet med forvaltningen for øvrig. Dette ble gjort ved å utelate formuleringen fra forvaltningsloven § 13 annet ledd, og ved å presisere i forarbeidene at fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted regnes som «personlige forhold» etter politiregisterloven § 23. Uansett vil opplysningene være taushetsbelagte dersom opplysningene «røper et klientforhold», jf. både politiregisterforskriften § 7-3 og forvaltningsloven § 13.

Fra utgangspunktet om taushetsplikt i politiregisterloven § 23 gjøres det en rekke unntak i politiregisterloven kapittel 6, der det i §§ 24 til 34 er listet opp til hvem eller til hvilke formål opplysninger kan utleveres til. I tillegg er det i politiregisterforskriften del 11 for enkelte registre gitt særlige regler som begrenser lovens adgang til å utlevere opplysninger.

Taushetsbelagte opplysninger i politiets registre

Politiet har behov for å behandle et bredt spekter av opplysninger for å gjennomføre sine lovpålagte oppgaver. Behandlingen skjer for det meste i politiets registre, som er etablert etter politiregisterloven § 14. Forskriftsreguleringene av politiets registre er plassert i politiregisterforskriften del 11, kapittel 44 til 59, hvor det gis hjemmel til følgende registre:

- Reaksjonsregisteret,
- DNA-registeret,
- Fotoregisteret,
- Fingeravtrykkregisteret,

- Kriminaletterretningsregistret,
- Straffesaksregisteret,
- Personidentitet- og politiopplysningsregisteret,
- Saknetregisteret,
- Etterlysningsregisteret,
- Hvitvaskingsregisteret,
- Politioperative registre og lydlogg,
- Arrestjournal og opptak av lyd og bilde i politiarrest,
- Grense- og territorialkontrollregisteret,
- Politiets utlendingsregister,
- Informantregisteret,
- Register for bekymringssamtaler, og
- Register for Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningscenter ved ØKOKRIM.

Det overveiende flertallet av opplysningene som nedtegnes i de forskjellige registrene er underlagt taushetsplikt etter gjeldende rett. Mesteparten av opplysningene er taushetsbelagte fordi de gjelder «personlige forhold», jf. politiregisterloven § 23 første ledd nr. 1. Dette fordi de registrerte opplysningene er personlige, men også fordi opplysningene røper et klientforhold mellom den registrerte og politiet. Dette gjelder opplysningene som er nedtegnet i registrene som har kriminalitetsbekjempelse som formål, og hvor opplysninger registreres i forbindelse med kriminell virksomhet. Saken er derimot en annen for registrene som både har politimessige og forvaltningsmessige formål, hvor opplysninger kan registreres uten nødvendig tilknytning til kriminalitet. Her siktes det særlig til grense- og territorialkontrollregisteret, jf. politiregisterforskriften kapittel 55, og politiets utlendingsregister, jf. politiregisterforskriften kapittel 56. Opplysningene som registreres her vil ikke nødvendigvis røpe beskyttelsesverdige klientforhold. Når det er sagt er det likevel slik at mesteparten av opplysningene som kan nedtegnes i nevnte registre uansett er å anse som «personlige». Her registreres blant annet opplysninger om navn, fødselsdato, kjønn og statsborgerskap, reise- og ID-dokumenter, visumopplysninger, oppholdsstatus, inn- og utreiseinformasjon, asylregistreringer, iverksetting av vedtak og eventuelle opphold ved utlendingsinternat, jf. politiregisterforskriften §§ 55-4 og §§ 56-4. Da flere av de nevnte opplysningene vil være «personlige», vil de være taushetsbelagt uavhengig av om de røper et beskyttelsesverdig klientforhold til politiet eller ikke.

PNR-direktivet

PNR-direktivet artikkel 13 nr. 2 forutsetter at de nasjonale bestemmelsene om taushetsplikt kommer til anvendelse for PNR-opplysninger. I dette høringsnotatet foreslår departementet å forskriftsfeste PNR-registeret i politiregisterforskriften, og at opplysningene underlegges politiregisterlovens regime, herunder de skisserte reglene om taushetsplikt for tjenestepersoner i politiet og påtalemyndigheten. Som nevnt i punkt 5.2.2, skal det registreres i alt 17 kategorier opplysninger i PNR-registeret, herunder opplysninger om, navn, adresse, telefonnummer, e-postadresse, dato for reservasjon/utstedelse av billett, setenummer,

bagasjeopplysninger mv. Selv om opplysningene registreres med formål om å forebygge, oppdage, etterforske og rettsforfølge terrorhandlinger og alvorlig kriminalitet, vil ikke registreringen røpe et beskyttelsesverdig klientforhold mellom den registrerte og politiet siden opplysningene nedtegnes om alle reisende, uavhengig av eventuell tilknytning til kriminell virksomhet. Etter dagens regelverk vil flere av PNR-opplysningene være unntatt politiets taushetsplikt, for eksempel opplysninger om setenummer og bagasje.

5.3.3 Forslag til endringer

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår å endre politiregisterloven § 23 slik at det fremgår at alle opplysninger som er registrert i politiets registre er underlagt taushetsplikt. Endringen vil klargjøre regelverket, og gjøre det lettere å overholde taushetsplikten for den enkelte tjenesteperson i politiet. I tillegg vil endringen bidra til å styrke personvernet til personer som er registrert i politiets registre.

Forslaget vil også sikre at PNR-opplysningene er underlagt taushetsplikt. Som nevnt ovenfor åpner politiregisterloven kapittel 6 for en vid adgang til å utlevere opplysninger til ulike formål, men disse bestemmelsene vil ikke komme til anvendelse på grunn av de strenge formålsbegrensningene i forslaget til kapittel 60 om PNR-registeret.

Det er viktig å understreke at endringen ikke vil få noen betydning for offentlighetens tilgang til opplysninger i straffesaker. Slikt innsyn er regulert i straffeprosessloven § 28, og endringen i politiregisterloven § 23 vil ikke få betydning for anvendelsen av denne bestemmelsen.

5.4 Forslag til nytt kapittel 60 i politiregisterforskriften

5.4.1 Innledning

Politiregisterforskriften del 11 regulerer samtlige av politiets registre. Denne reguleringen er en konsekvens av politiregisterloven § 14, som gir anvisning på at samtlige av politiets registre skal forskriftsreguleres og også gir anvisning på hvilke forhold som skal reguleres.

Som følge av dette er strukturen i de ulike kapitlene i del 11 nokså ensartet ved at det i samtlige kapitler er gitt regler som omhandler:

- Generelle bestemmelser
- Behandling av opplysninger
- Tilgang og utlevering
- Informasjonsplikt og innsyn
- Retting og sletting
- Klageadgang
- Informasjonssikkerhet, internkontroll og sporbarhet

Strukturen i PNR-direktivet er bygget opp på en annen måte, men departementet velger uansett å beholde den ovennevnte strukturen for det nye PNR-registeret. Dette er dels begrunnet i at en ensartet regulering skaper bedre oversikt, og dels at denne strukturen sikrer at de personvernmessige reguleringene kommer tydeligere

frem. Det materielle innholdet i PNR-direktivet vil gjenspeiles i de ulike bestemmelsene, jf. nærmere om dette i omtalene av de ulike bestemmelsene.

Forskriftene i del 11 inneholder ingen nærmere bestemmelser om tilsynsordning og erstatning, med mindre særskilte forhold gjør seg gjeldende. Dette innebærer at politiregisterloven kapittel 10 om tilsyn og § 56 om erstatning gjelder for behandlingen av samtlige registre i del 11.

5.4.2 Generelle bestemmelser

I denne delen av forskriften reguleres formål, hjemmelsgrunnlag, behandlingsansvar og definisjoner.

Formålet med behandlingen fremgår av PNR-direktivets tittel og flere artikler, blant annet artikkel 1 nr. 2, hvoretter passasjerinformasjon kan behandles for å forebygge, oppdage, etterforske og rettsforfølge terrorhandlinger og alvorlig kriminalitet, se forslaget § 60-1. Ved at formålet er begrenset til terrorhandlinger og alvorlig kriminalitet representerer § 60-1 en begrensning i forhold til politiregisterloven § 4, hvoretter opplysninger som er innhentet til et politimessig formål også kan behandles til andre politimessige formål med mindre noe annet er bestemt. Som følge av dette vil for eksempel opplysninger fra PNR-registeret ikke kunne brukes til ordenstjenesten, politiets servicevirksomhet eller til bekjempelse av kriminalitet som faller utenfor de forhold som er angitt i § 60-1.

Formålet med behandlingen gjør det nødvendig at det organet som skal motta opplysningene må være tilknyttet politiet. PST er av departementet utpekt til å etablere og tilrettelegge for en PNR-enhet. Enheten vil dermed organisatorisk underlegges PST. Av direktivets artikkel 4 nr. 3 fremgår det at PNR-enhetens personale kan være utstasjonert personale fra de myndigheter som kan motta opplysninger fra enheten. PNR enheten vil bestå av tjenestepersoner fra politiet, PST og Tolletaten. Begrunnelsen for at Tolletaten deltar er at etaten er en viktig del av arbeidet med å forebygge og oppdage alvorlig kriminalitet knyttet til vareførsel over grensen.

PNR-enhetens oppgaver vil være å motta, behandle og lagre passasjeropplysninger som utleveres fra luftfartsselskaper, samt å utlevere disse til nærmere bestemte myndigheter. Siden det dermed ikke er politiet som sådan som behandler PNR-opplysninger, foreslås at enhetens oppgaver knyttes til formålet i § 60-1 slik det også ble gjort for Enhet for finansiell etterretning i § 52-1 (hvitvaskingsregisteret).

Når det gjelder behandlingsansvaret, er det nærliggende at ansvaret plasseres hos Kripos som er behandlingsansvarlig for de fleste av politiets øvrige registre.

Grenseloven § 16 a første ledd foreslås som hjemmelsgrunnlag for behandlingen, se § 60-2.

PNR-direktivet artikkel 3 inneholder en rekke definisjoner av begreper som brukes i direktivet. Det foreslås at de fleste av disse tas inn i § 60-4 for derved å sikre en felles forståelse av begrepene for både behandlingen av PNR-opplysninger og ved utveksling av opplysninger med tilsvarende enheter i medlemslandene.

5.4.3 Behandling av opplysninger

PNR-direktivet inneholder detaljerte regler om hvilke opplysninger som kan behandles og hvordan PNR-opplysninger skal behandles. Hvordan opplysninger

skal behandles fremgår av artikkel 6, mens det i bilag II til direktivet er listet opp hvilke opplysningskategorier som kan behandles.

Det er kun de opplysningskategorier som utleveres fra luftfartsselskapene som kan registreres. Dette vil være i alt 17 kategorier opplysninger som er registrert hos selskapene i forbindelse med reservasjonen eller innsjekkingsprosessen. I tillegg kan det registreres åtte kategorier opplysninger som er innhentet i henhold til API-direktivet. Det foreslås at det i § 60-5 gis en uttømmende oppstilling av hvilke opplysningskategorier som kan behandles. Dette er også i samsvar med kravet i politiregisterloven § 14 om at det skal fastsettes hvilke opplysningskategorier som kan registreres.

Etter artikkel 4 i PNR-direktivet kan det foretas nærmere bestemte behandlinger av de nevnte opplysninger, jf. mer om dette nedenfor. Det er derfor nødvendig at også denne behandlingen hjemles i § 60-5.

Det som imidlertid er nytt er at det må gis regler som angir rammene for hvordan behandling av PNR-opplysninger skal gjennomføres, og at det er forbudt å behandle sensitive opplysninger, jf. politiregisterloven § 7 om særlige kategorier opplysninger.

Bestemmelsene i artikkel 6 om behandling av personopplysninger omhandler en rekke ulike forhold. Det som er av interesse i denne sammenheng er bestemmelsene i artikkel 6 nr. 2-5 som setter rammer for hvordan og til hvilke formål PNR-enheten kan behandle PNR-opplysninger.

Etter nr. 2 bokstav a kan PNR-enheten foreta en vurdering av passasjerer før planlagt ankomst eller avreise med henblikk på å identifisere personer som kan være involvert i terrorhandlinger eller alvorlig kriminalitet. I forbindelse med denne vurderingen kan opplysningene etter nr. 3 bokstav a brukes til å foreta søk i andre registre som har relevans for å oppnå nevnte formål. Dette kan skje ved enkeltsøk av utvalgte passasjerer eller ved automatiserte søk. Dersom et automatisert søk gir treff, skal det etter artikkel 6 nr. 5 foretas en individuell og manuell gjennomgang for å vurdere om det er nødvendig å varsle relevante kompetente myndigheter, for eksempel politiet eller Politiets sikkerhetstjeneste (PST) med henblikk på nødvendige tiltak.

Etter artikkel 6 nr. 2 b kan det også behandles opplysninger i den enkelte sak som følge av en tilstrekkelig begrunnet anmodning fra kompetente myndigheter som er omfattet av direktivets formål. Det vil si de myndigheter som har som oppgave å forebygge, oppdage, etterforske og rettsforfølge terrorhandlinger og alvorlig kriminalitet.

Det følger av nr. 3 bokstav b at behandling av PNR-opplysninger skjer basert på forhåndsdefinerte kriterier. Kriteriene skal være målrettede, stå i rimelig forhold til formålet og ikke baseres på særlige kategorier personopplysninger, jf. artikkel 6 nr. 4. PNR-opplysninger kan imidlertid etter nr. 2 bokstav c også brukes til å ajourføre eller til å fastsette nye kriterier som skal legges til grunn for vurderingen. For eksempel ved å undersøke reisemønstre eller annen informasjon som kan indikere behov for ytterligere kontroll med passasjeren. Slike kriterier skal kunne gjøre det mulig å identifisere personer som fra før ikke har en kjent tilknytning til terrorisme eller alvorlig kriminalitet.

Departementet foreslår at disse rammene for behandlingen nedfelles i en egen bestemmelse, se § 60-6.

Tollmyndigheten vil kunne rette anmodning til PNR-enheten i enkeltsak etter forslag til § 60-6 nr. 3. Etaten har gjennom sine etterretningssystemer også databaser som vil være relevante å sammenholde passasjeropplysninger med for å oppnå formålet med PNR-registeret, jf. § 60-6 nr. 2. Opplysningene kan være taushetsbelagt, men det følger av tolloven § 12-1 annet ledd bokstav f at taushetsplikten ikke er til hinder for at opplysninger gis til politi og påtalemyndighet i forbindelse med samarbeid med sikte på å bekjempe, hindre og undersøke overtredelse av tollovgivningen.

Som nevnt tillater PNR-direktivet ikke at det behandles særlige kategorier opplysninger, det vil si opplysninger om rasemessig eller etnisk opprinnelse, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningstilhørighet samt opplysninger om helsemessige forhold, seksuelle forhold eller seksuell orientering. Det fremgår uttrykkelig av artikkel 13 nr. 4 at medlemstatene skal forby slik behandling. Det fremgår i tillegg av artikkel 6 nr. 4 at de omtalte forhåndsdefinerte kriteriene heller ikke kan være basert på slike opplysninger.

På denne bakgrunn foreslås at det i § 60-7 uttrykkelig kommer frem at opplysninger som nevnt i politiregisterloven § 7 ikke kan behandles i PNR-registeret. Dette vil innebære en innskjerping i forhold til lovens § 7 i og med at det normalt er adgang til å behandle slike opplysninger dersom det er strengt nødvendig.

Som det fremgår av forslaget til § 60-5 er sensitive opplysninger uansett ikke opplysninger som flyselskapene er i besittelse av, og som skal oversendes til myndighetene. Det kan imidlertid oppstå situasjoner der denne problemstillingen kan bli aktuell. Flyselskaper kan for eksempel ha registrert passasjerens preferanser når det gjelder type mat som serveres på flyene. Slik informasjon kan gi opplysninger om en passasjers religiøse overbevisning. Videre er det ikke uvanlig at flyselskaper registrerer passasjerer som har særskilt behov for assistanse noe som kan indikere at passasjeren lider av sykdom eller er bevegelsehemmet. Dersom flyselskaper ved en feil oversender slike opplysninger, skal de slettes umiddelbart når de mottas, jf. omtale i punkt 5.4.6.

5.4.4 Tilgang, taushetsplikt og utlevering

I denne delen av forskriften foreslås å regulere hvem som har tilgang (rett til direkte søk) til registeret, til hvem det kan utleveres opplysninger, og vilkår for utlevering.

De er kun de personer som tjenestegjør i PNR-enheten som har tilgang til de opplysninger som behandles i PNR-registeret, se § 60-8.

PNR-direktivet artikkel 13 nr. 2 forutsetter at de nasjonale bestemmelsene om taushetsplikt kommer til anvendelse for PNR-opplysninger. I politiregisterloven er omfanget av taushetsplikten regulert i § 23. I praksis vil opplysningene i politiets registre alltid falle inn under denne bestemmelsen ved at det å være registrert der i seg selv kan anses som «noens personlige forhold», jf. § 23 første ledd nr. 1. PNR-registeret skiller seg imidlertid fra de øvrige registrene i og med at registreringen ikke er begrunnet med at den registrerte har tilknytning til kriminell virksomhet. Det vil derfor kunne oppstå tvil om opplysningene faller inn under § 23. Hensett til forutsetningen i artikkel 13 nr. 2 og det faktum at adgangen til å kunne utlevere opplysninger er svært begrenset, finner departementet det nødvendig at det

fremgår av politiregisterloven at PNR-opplysninger i likhet politiets øvrige registre er taushetsbelagte, se § 23 første ledd nr. 3. Det vises til tidligere omtale under pkt. 5.4.4.

Det fremgår av politiregisterloven kapittel 5 og 6 til hvilke formål opplysninger kan utleveres. De fleste av disse bestemmelsene vil imidlertid ikke komme til anvendelse for opplysninger i PNR-registeret i og med at PNR-direktivet inneholder detaljerte regler om utleveringsadgangen. Det er gitt regler om både hvem opplysningene kan utleveres til, hvilke type opplysninger som kan utleveres og det stilles krav til hvilken behandling som må finne sted før opplysningene utleveres.

Direktivets bestemmelser om hvem det kan utleveres opplysninger til setter en snevrere krets av mottakere enn etter politiregisterloven. Etter direktivets artikkel 6.6 og 9, 10 og 11 kan det kun utleveres opplysninger til nasjonale kompetente myndigheter, til PNR-enheter i andre land tilsluttet EU-direktivet og kompetente myndigheter i slike land, samt til Europol og tredje land. Departementet foreslår at det i § 60-9 listes opp hvilke organer det kan utleveres opplysninger til.

Etter PNR- direktivets bestemmelser regnes utlevering fra PNR-enheten som utlevering selv om mottakende nasjonal myndighet er en kompetent myndighet som tilhører politiet. Dette er en annen ordning enn den som følger av politiregisterloven kapittel 5 og 6 som skiller mellom tilgang til opplysninger innad i politiet og påtalemyndigheten og utlevering til andre, jf. henholdsvis politiregisterloven § 21 og §§ 27 følgende. Selv om PNR-enheten organisatorisk sorterer under et politiorgan, vil man på grunn av reguleringen i direktivet likevel omtale informasjon til politiet og påtalemyndigheten som «utlevering», se § 60-9 første ledd nr. 1.

I artiklene 6 nr. 2 b og nr. 6 og artikkel 9, 10 og 11 er det i tillegg gitt generelle vilkår for utlevering av opplysninger. For det første kan utlevering kun skje til formål som dekkes av direktivets virkeområde, det vil si bekjempelse av terror og alvorlig kriminalitet. Dernest stilles det krav til behandlingen i PNR-enheten før utlevering kan skje. Behandlingen skal være i samsvar med de krav som oppstilles i artikkel 6. 2 b eller 6. 5, som er regulert i forslaget § 60-6 første ledd nr. 3 og § 60-6 annet ledd. Det vil si at det skal foretas en vurdering av en begrunnet anmodning som er mottatt utenfra, eller en individuell gjennomgang av treff etter automatisert søk før opplysningen kan utleveres. Det kan derfor ikke leveres ut rådata eller treff uten at dette er gjennomgått og behandlet av PNR-enheten. Dette understrekes også ved at direktivets bestemmelser bruker benevnelsen «i den enkelte sak» eller lignende formuleringer. Departementet foreslår at disse generelle vilkårene for utlevering nedfelles i § 60-10 første ledd.

Siden utleveringen av opplysninger er formålsbegrenset til bekjempelse av terrorvirksomhet eller annen alvorlig kriminalitet, kan mottagende myndighet kun viderebehandle opplysningene til disse formål, jf. direktivets artikkel 7.4. Direktivets artikkel 7.5 oppstiller et unntak fra hovedregelen og tillater på visse vilkår sekundærbruk utenfor formålsbegrensingen. Det fremgår av artikkel 7.5 at formålsbegrensingen ikke begrenser nasjonale rettshåndhevende myndigheters beføyelser dersom det oppdages annen type kriminalitet i forbindelse med oppfølging av tiltak som er et resultat av behandling av PNR-opplysninger. Etter artikkelens ordlyd er det ikke tilstrekkelig at lovbruddet oppdages under behandlingen/analysen av de mottatte PNR-opplysningene. Det er et krav om at en

slik behandling har ført til oppfølging med tiltak for å bekjempe terror eller alvorlig kriminalitet og at annen kriminalitet oppdages på dette stadiet. Departementet foreslår at unntaket fra formålsbegrensingen med nødvendige vilkår, reguleres sammen med de generelle vilkår for utlevering i § 60-10 første ledd.

Direktivet artikkel 9. 3 oppstiller særskilte vilkår for utlevering av opplysninger fra PNR-enheten som unntaksvis kan skje direkte til andre medlemslands kompetente myndigheter i stedet for hovedregelen om at opplysninger sendes til medlemslandenes PNR-enheter. Slik utlevering kan kun skje i saker som haster og bare der det foreligger en begrunnet anmodning. Det skal videre sendes kopi av anmodningen til det anmodende lands PNR-enhet, se § 60-10 annet ledd

Direktivet artikkel 12. nr. 3 og 9 nr. 2 åpner for at det unntaksvis kan utleveres avmaskete opplysninger, det vil si utlevering av fullstendige PNR-opplysninger som opprinnelig var aidentifiserte gjennom maskering, jf. omtalen av dette i punkt 4.3.5. Vilkårene for slik utlevering er for det første at det må foreligge en begrunnet anmodning. Det vil si at PNR-enheten ikke kan utlevere slik informasjon etter eget tiltak. Det må videre være rimelig grunn til å anta at slik utlevering er nødvendig for å oppnå direktivets hovedformål, bekjempelse av terror og annen alvorlig kriminalitet. Endelig stiller direktivet vilkår om godkjenning av en rettslig myndighet eller en nasjonal myndighet som etter nasjonal rett er kompetent til å kontrollere om vilkårene er oppfylt. PNR-enhetens personvernrådgiver må underrettes etter at slik utlevering har funnet sted. Departementet foreslår at kontrollfunksjon tillegges overordnet påtalemyndighet, se § 60-11.

Direktivet artikkel 11 regulerer utlevering av PNR-opplysninger til land eller internasjonale organer som ikke er tilsluttet PNR-direktivet. Internasjonale organer er ikke direkte nevnt i artikkel 11 men bestemmelsen henviser til rådets rammebeslutning 2008/977/JIS artikkel 13 som er videreført i personverndirektiv (EU) 2016/680 og gjennomført i politiregisterloven. De samme grunnvilkårene som gjelder for utlevering av PNR-opplysninger til medlemsland må alltid være oppfylt. Terskelen for utlevering er høyere da utlevering må være strengt nødvendig. I tillegg må det innhentes samtykke for utlevering dersom opplysningene som skal utleveres opprinnelig er innhentet fra et medlemsland. Dersom forutgående samtykke ikke kan innhentes i tide og utleveringen av opplysningene er avgjørende for å kunne avverge en konkret og reell trussel i forbindelse med terrorhandlinger og annen alvorlig kriminalitet, kan utlevering skje uten samtykke. Medlemslandet må i slike tilfeller informeres om utleveringen. Personvernrådgiver i PNR-enheten skal alltid informeres om utlevering til land eller organisasjoner som ikke er medlemsland, og kan foreta etterfølgende kontroll av om vilkår for utlevering er oppfylt. Departementet foreslår at vilkårene for utlevering til land eller organisasjoner som ikke er tilsluttet PNR-direktivet, nedfelles i § 60-12.

5.4.5 Informasjonsplikt og innsyn

PNR-direktivet inneholder ingen spesifikke bestemmelser om informasjonsplikt og innsyn. Det fremgår imidlertid av artikkel 13 at alle passasjerer har rett til beskyttelse av deres personopplysninger og rett til blant annet innsyn i henhold til nasjonal rett og artiklene 17 til 20 i rammebeslutningen 2008/977 JIS. Disse

bestemmelsene er gjennomført i politiregisterloven. Det er således politiregisterloven §§ 48 og 49 om henholdsvis informasjonsplikt og innsyn som kommer til anvendelse. Som det fremgår av politiregisterloven § 48 er informasjonsplikten meget begrenset og gjelder uansett bare i tilfeller der det utleveres opplysninger til offentlige organer og private i deres interesse. Siden PNR-direktivet ikke åpner for slik utlevering, vil politiregisterloven § 48 heller ikke kunne komme til anvendelse. Dette innebærer at den behandlingsansvarlige ikke har noen informasjonsplikt. En slik plikt ville heller ikke fremstå som hensiktsmessig i og med at passasjerene grunnet PNR-reguleringen er kjent med at de aktuelle opplysningene blir regulert. Det foreslås derfor at det i § 60-13 nedfelles at informasjonsplikten etter § 48 ikke gjelder, slik som det av samme grunn også er gjort i politiregisterforskriften § 47-10 for kriminaletterrettingsregisteret og § 57-7 for informantregisteret.

Når det gjelder innsyn, har den registrerte rett til innsyn etter politiregisterloven § 49 annet ledd, med mindre unntaksbestemmelsene i § 49 fjerde ledd kommer til anvendelse. Denne regelen vil også gjelde for PNR-registeret, se § 60-14.

5.4.6 Retting, sletting og maskering

PNR-direktivet inneholder ingen særskilte bestemmelser om retting, og etter artikkel 13 gjelder da reglene i EU-direktivet om personvern og nasjonal rett. Reglene om retting er nedfelt i politiregisterloven § 51 og forskriften kapittel 14. Det foreslås å gi disse tilsvarende anvendelse, se § 60-14(retting).

Når det gjelder sletting av opplysninger viser PNR-direktivet § 13 også til EU-direktivet om personvern og nasjonal rett. Slettereglene er i politiregisterloven nedfelt i §§ 50 og 51, hvorefter opplysninger skal slettes når de ikke lenger er nødvendige for formålet (§ 50) eller når de er uriktige (§ 51).

PNR direktivet gir imidlertid i tillegg anvisning på særskilte sletteregler. Det skilles her mellom de opplysningskategoriene som kan behandles etter § 60-5 første ledd og den behandlingen som kan finne sted etter § 60-6 første ledd nr. 1 – 3.

Etter artikkel 12 nr. 1 skal opplysningene som nevnt i § 60-5 første ledd (de opplysningene som mottas fra flyselskapene) oppbevares i fem år og deretter slettes. Dette innebærer at det ikke er nødvendighetskriteriet som styrer sletting, men en konkret fastsatt frist. Den relativt lange lagringstiden må imidlertid også ses i sammenheng med artikkel 12 nr. 2, hvorefter nærmere angitte opplysningskategorier skal aidentifiseres i form av maskering etter seks måneder, jf. nedenfor. Det følger videre av artikkel 12 nr. 4 at opplysningene skal slettes «permanent», noe som innebærer at de skal tilintetgjøres og heller ikke kan arkiveres. Departementet legger til grunn at passasjeropplysningene ikke er arkivverdige, og derved ikke faller inn under arkivlovgivningen, jf. arkivlova §1.

Som omtalt i punkt 5.4.3 er det gitt regler om hvilken behandling av PNR-opplysninger som kan finne sted. PNR-direktivet inneholder også sletteregler for resultatet av denne behandlingen.

I de tilfellene der PNR-enheten har foretatt en vurdering av passasjerer etter artikkel 6 nr. 2 a (se § 60-6 første ledd nr. 1) eller hvor det på bakgrunn av søk i andre registre ble registrert et treff etter artikkel 6 nr. 5 (se § 60-6 første ledd nr. 2), kan resultatet av behandlingen kun oppbevares så lenge det er nødvendig for å

kunne underrette kompetente myndigheter eller andre medlemstater passasjerinformasjonsheter. Dette innebærer at PNR-enheten må slette resultatet av behandlingen når det er oversendt til mottakerne.

Etter artikkel 12 nr. 5 annet punktum gjelder denne sletteplikten imidlertid ikke i de tilfellene der søk som nevnt i artikkel 6 nr. 5 (se § 60-6 første ledd nr. 2) ikke har resultert i et treff. For å unngå fremtidige «falske» treff kan resultatet av denne behandlingen oppbevares like lenge som den underliggende opplysningen, det vil si fem år. I motsetning til opplysningskategoriene i § 60-5 er det her ikke tale om et påbud om å oppbevare opplysningen i fem år. Dette innebærer at opplysningen også kan slettes før utløpet av femårsfristen dersom fortsatt lagring ikke lenger anses nødvendig. Her vil med andre ord politiregisterloven § 51 komme til anvendelse.

Som omtalt i punkt 5.4.3 er det etter PNR-direktivet artikkel 13 nr. 4 forbudt å behandle særlige kategorier opplysninger. Det fremgår av samme bestemmelse at slike opplysninger skal slettes straks dersom passasjeropplysningsenheten skulle motta slike opplysninger. Siden behandlingen av slike opplysninger er forbudt – og derved ulovlig, - følger sletteplikten av politiregisterloven § 51. Departementet finner det likevel hensiktsmessig at dette nevnes særskilt i § 60-7, se § 60-17 tredje ledd.

Utover dette vil også politiregisterloven § 51 gis tilsvarende anvendelse for PNR-opplysninger i de tilfellene opplysningene skal slettes fordi de er uriktig.

Når det gjelder maskering, er dette som definert i § 60-4 nr. 4, en metode for å sørge for at opplysninger blir aidentifisert. I PNR-direktivet er det ikke nærmere forklart hva som menes med «maskering». Hensikten med bestemmelsen er uansett å sørge for at man etter seks måneder ikke lenger skal kunne identifisere hvem passasjerene er, og i artikkel 12 nr. 2 bokstav a – f er det opplistet hvilke opplysningskategorier som er egnet til slik identifisering, se § 60-16 første ledd.

Samtidig åpnes det i artikkel 12 nr. 3 likevel for at de opprinnelige opplysningene skal kunne utleveres i de tilfellene der kompetente myndigheter i den enkelte sak ber om utlevering av opplysningene.

Departementet legger til grunn at aidentifiseringen av opplysningene foretas på samme måte som i andre tilfeller der politiregisterlovgivningen gir anvisning på denne fremgangsmåten, som for eksempel i politiregisterloven § 50 annet ledd siste punktum hvoretter opplysningene ikke skal oppbevares på måter som gjør det mulig å identifisere den registrerte lenger enn nødvendig.

Begrunnelsen for hvorfor opplysningene ikke slettes etter seks måneder – men bare aidentifiseres – er at man i artikkel 12 nr. 5 åpner for at de opprinnelige opplysningene fortsatt skal kunne utleveres i den enkelte sak etter anmodning fra kompetent myndighet. Denne fremgangsmåten kan sammenlignes med sperreinstitutet i politiregisterloven § 52, hvoretter opplysninger som er sperret bare kan brukes til det formål som gjorde at de ikke ble slettet. I de tilfellene hvor det er aktuelt å utlevere de opprinnelige opplysningene, stilles det i artikkel 12 nr. 3 krav om at PNR-enheten vurderer om det nødvendig å utlevere opplysningene til formålet samt at en «judisiell myndighet» godkjenner utleveringen, jf. artikkel 12 nr. 3 bokstav a og b. Det er således naturlig at denne myndigheten i Norge tilligger påtalemyndigheten.

Det foreslås etter dette at det i § 60-16 reguleres at PNR-opplysningene aidentifiseres seks måneder etter mottakelsen ved at de nevnte opplysningskategoriene maskeres. De opplysningene som er maskerte skal etter dette tidspunktet ikke lenger kunne behandles med unntak av de tilfellene der en kompetent myndighet ber om utlevering med det formål å bekjempe alvorlig kriminalitet. De vilkårene som oppstilles i artikkel 12 nr. 3 bokstav a og b gjør seg gjeldende for utleveringen av opplysningene og nedfelles derfor i § 60-11 (utlevering).

5.4.7 Klageadgang

Etter PNR-direktivet artikkel 13 reguleres adgangen til å klage av EU-retten og nasjonal rett. I politiregisterloven er klageadgangen regulert i § 55 med tilhørende forskrifter i politiregisterforskriften kapittel 18. Etter § 55 kan det klages over den behandlingsansvarliges avgjørelser om blant annet innsyn, retting og sletting til overordnet organ. Dersom behandlingsansvaret blir lagt til Kripos, vil det være Politidirektoratet (POD) som er klageinstans.

Retten til å klage foreslås nedfelt i § 60-18.

5.4.8 Informasjonssikkerhet, internkontroll og sporbarhet

PNR-direktivet har i artikkel 13 en rekke bestemmelser om det som kalles «beskyttelse av personopplysninger». Noen av disse er omtalt tidligere i høringsnotatet, slik som forbudet mot å behandle særlige kategorier opplysninger.

Etter artikkel 13 nr. 2 skal bestemmelsene om fortrolighet og datasikkerhet tilsvare bestemmelsene i EU-direktivet og nasjonal rett. I artikkel 13 nr. 5 gis det anvisning på at passasjeropplysningsenheten skal sikre og oppbevare dokumentasjon om alle behandlingssystemer- og prosedyrer som enheten bruker. I tillegg er det i bokstav a til c listet opp hva denne dokumentasjonen i det minste må omfatte. Etter bokstav a skal den omfatte navnet og kontaktopplysninger om organisasjonen og personell i enheten, samt nivåene på tilgangstillatelser. Etter nr. 5 b skal det i tillegg kunne dokumenteres hvilke kompetente myndigheter og andre passasjeropplysningsenheter som har sendt en anmodning etter artikkel 6 nr. 2 b, og etter nr. 5 c skal alle anmodninger fra og utleveringer til et tredjeland kunne dokumenteres.

Videre er det i artikkel 13 nr. 6 gitt en detaljert beskrivelse av hvilke behandlingsaktiviteter som skal registreres. Disse registreringene skal kun brukes til kontroll og egenkontroll for å sikre integritet og sikkerheten samt til revisjon. Etter nr. 6 annet ledd skal disse registreringene oppbevares i fem år.

Etter artikkel 13 nr. 7 og 8 skal det sikres at det gjennomføres tekniske og organisatoriske tiltak som sikrer et høyt beskyttelsesnivå, og at avvik skal meddeles den nasjonale tilsynsmyndighet.

Bestemmelsene i artikkel 13 nr. 5 til 8 er i politiregisterloven ivaretatt i §§ 15, 16 og 17 om informasjonssikkerhet, internkontroll og sporbarhet med tilhørende forskrift i politiregisterforskriften del 9, der det er gitt detaljerte bestemmelser om disse forholdene. I utgangspunktet er det derfor tilstrekkelig at det i § 60-18 henvises til disse bestemmelsene slik det også er gjort for de øvrige registrene i forskriften del 11.

Siden PNR-registeret skiller seg fra politiets øvrige registre, finner man det likevel hensiktsmessig å nevne særskilt de opplysningene som etter artikkel 13 nr. 5 bokstav a til c skal oppbevares for dokumentasjon.

Som nevnt skal registreringer som nevnt i artikkel 13 nr. 6 oppbevares i fem år. Denne bestemmelsen vil ikke kunne gjennomføres idet politiregisterloven § 17 siste ledd gir anvisning på at opplysninger om bruk av systemet skal lagres i minst ett år og slettes senest etter tre år. Det er derfor ikke hjemmel til å fastsette en tidsfrist på fem år i forskriften. Departementet finner på det nåværende tidspunkt ikke grunn til å foreslå endring i politiregisterloven, idet PNR-direktivet ikke er bindende for Norge. En slik endring må imidlertid vurderes dersom Norge inngår en avtale med EU om tilslutning til PNR-direktivet.

5.4.9 Personvernråd giverordning

PNR-direktivet inneholder i artikkel 5 særskilte bestemmelser om personvernråd giverordningen. Etter artikkel 5 nr. 1 skal det utpekes en personvernråd giver, som har ansvaret for å føre tilsyn med behandlingen av PNR-opplysninger og å påse at relevante sikkerhetsforanstaltninger gjennomføres. Videre er det i artikkel 6 nr. 7 uttrykkelig sagt at personvernråd giveren skal ha tilgang til alle opplysninger som behandles av passasjeropplysningsenheten. Dersom vedkommende finner at behandlingen ikke er lovlig, kan han forelegge saken for den nasjonale tilsynsmyndigheten.

Etter politiregisterloven § 63 skal det etableres en ordning med personvernråd giver, og i politiregisterforskriften § 43-1 er det gitt en ikke uttømmende opplisting over personvernråd givernes oppgaver.

Siden PNR-direktivet forutsetter at det utpekes en personvernråd giver som har ansvaret for PNR-registeret, bør dette også gjenspeiles i forskriften. I opplistingen i forskriften § 43-1 er det ikke uttrykkelig nevnt at personvernråd giveren skal kunne forelegge et spørsmål om eventuell ulovlig behandling for Datatilsynet. Som nevnt er opplistingen i § 43-1 ikke uttømmende, og det er således ikke noe i veien for at personvernråd givere velger en slik fremgangsmåte. Departementet finner det likevel hensiktsmessig at dette kommer uttrykkelig frem når det gjelder PNR-registeret, se § 60-20.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

6.1 Endringer i grenseloven og ny grenseforskrift med tilhørende endringer i utlendingsregelverket

De foreslåtte endringer er i all hovedsak en videreføring av gjeldende rett og medfører ikke vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser. Eventuelle merutgifter vil dekkes innenfor politiets gjeldende budsjettammer.

6.2 PNR

Luftfartsselskapene skal ikke fremskaffe eller lagre nye opplysninger utover de opplysninger som allerede er innhentet som ledd i deres ordinære drift. De er allerede pålagt utlevering til alle EU-land. Det forventes derfor ikke nevneverdige merkostnader for selskapene ved innføring av en norsk PNR-løsning som baserer seg på PNR-direktivet.

Personell som skal behandle og analysere PNR-opplysninger, skal som nevnt være organisert i en passasjeropplysningsenhet. Personalet i enheten må ha tilgang til nødvendige tekniske verktøy for å kunne utføre oppgaven. Dette innebærer en løsning for mottak, lagring og analyse av opplysningene. Departementet er i dialog med Politidirektoratet og PST om etableringen og drift av et PNR-system. De nærmere anslag over kostnader for etablering og drift av et slikt system er under utredning. Kostnadene for PST, politiet og Tolletaten knyttet til etablering og drift av PNR-systemet vil dekkes innenfor etatenes gjeldende budsjetttrammer.

7 Forslag til lov- og forskriftsendringer

I

Forslag til endringer i Lov om grensetilsyn og grensekontroll av personer (grenseloven)

§ 1 første ledd siste punktum skal lyde:

Loven skal også legge til rette for lovlig bevegelse over grensene og bidra til å bekjempe grensekryssende kriminalitet, ulovlig innvandring og *trusler mot folkehelsen*.

Overskriften til § 8 skal lyde:

Gjennomføring av EU-rettsakter og bistand fra europeiske grensekontrollteam

Ny § 8 skal lyde:

Europaparlaments- og Rådsforordning (EU) nr. 2017/2226 om etableringen av inn- og utreiseprogrammet (Entry/Exit System - EES) gjelder som lov.

Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2016/399 om bevegelsen av personer over grenser (grenseforordningen) gjelder som lov.

Rådsdirektiv 2004/82/EC om transportselskapers plikt til å fremsende opplysninger om passasjerer (API-direktivet) gjelder som lov.

Ved grensepassering er reisende som foreviser gyldig reisedokument og gyldig grenseboerbevis, jf. § 3-1 bokstav m, unntatt fra kravet om at reisedokumentet skal stemples ved inn- og utreise, jf. Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 1931/2006 av 20. desember 2006.

Nåværende første ledd blir nytt femte ledd.

§ 13 første ledd skal lyde:

Ytre Schengen-grense skal passeres over grenseovergangssted fastsatt av departementet *eller den departementet gir fullmakt*, og innenfor fastsatte åpningstider.

§ 15 første ledd ny nr. 5 skal lyde:

5. etter begjæring på innretninger og anlegg som nyttes på eller er tilknyttet norsk kontinentalsokkel.

§ 16 skal lyde:

Transportør av luftfartøy som kommer fra eller går til utlandet og fører av sjøfartøy på vei til eller fra indre farvann eller norsk havn, skal *med mindre annet er bestemt* oversende opplysninger om reisende og mannskap til politiet, og melde planlagt tid og sted for ankomst eller anløp og avreise.

Ny § 16 a skal lyde:

§ 16 a Forhåndsmelding om passasjerer (PNR-opplysninger)

For det formål å bekjempe terrorisme og annen alvorlig kriminalitet plikter transportør av luftfartøy til eller fra utlandet å overføre PNR-opplysninger til PNR-enheten. Opplysningene skal overføres i samme omfang som de er innsamlet i selskapenes ordinære forretningsdrift.

Dersom flyruten deles med ett eller flere luftfartsselskaper, skal det luftfartsselskap som utfører flyvningen overføre PNR-opplysningene over samtlige passasjerer

PNR-opplysningene skal overføres

1. 24-48 timer før avgang og,
2. umiddelbart etter at passasjerene har gått om bord i luftfartøyet og fartøyets dører er lukket.

Overføringer etter nr. 2 begrenses til oppdateringer og utfyllende opplysninger til de opplysninger som er avgitt etter nr. 1.

Når det unntaksvis er nødvendig med tilgang til PNR-opplysninger for å avverge en konkret og reel trussel i forbindelse med terrorhandlinger eller alvorlig kriminalitet, skal luftfartsselskapene etter anmodning fra politiets passasjerinformasjonsenhet overføre PNR-opplysninger til andre tidspunkter enn de som er nevnt i tredje ledd nr. 1 og 2.

Luftfartsselskapene skal overføre PNR-opplysningene i elektronisk form til passasjerinformasjonsenheten.

Kongen gir forskrift om behandling av PNR-opplysninger.

Overskriften til § 17 skal lyde:

Kontroll av sjøfolk som fratrer stilling på fartøy mv.

§ 17 skal lyde

En utlending som *fratrer* sin stilling om bord på *sjøfartøy* må ikke forlate fartøyet før grensekontrollmyndigheten har bestemt hvor innreisekontrollen skal finne sted. Det samme gjelder en utlending som er blindpassasjer om bord i *sjøfartøy*.

§ 25 nr. 3, 8 og ny nr. 12 skal lyde:

3. grenseovergangssteder, blant annet om *fastsetting*, innretting av kontrollen og samarbeid mellom grensekontrollmyndigheten og eier eller driver av grenseovergangssted, jf. § 13

8. hvilke fartøy og opplysninger som omfattes av § 16, og *av hvem*, når og hvordan opplysningene skal oversendes, *samt om plikt for fører til å rette seg etter politiets anvisning om ankomst, anløp- eller avreisested for gjennomføring av inn- og utreisekontroll.*

12. om gjennomføringen, herunder behandling av opplysninger, for rettsakter som nevnt i § 8 og forhåndsmelding om reisende etter § 16 a.

§ 26 skal lyde:

Med bot eller fengsel inntil seks måneder eller begge deler straffes den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser, påbud, forbud eller vilkår gitt i eller i medhold av §§ 9 første ledd annet punktum, 10 annet ledd annet punktum, 11, 12, 13, 14 tredje ledd, 16, 17 eller 25 nr. 2, 7 eller nr. 8. Forsøk straffes på samme måte

II

Forslag til endringer i lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven)

§ 23 første ledd skal lyde:

Enhver som er ansatt i eller utfører tjeneste eller arbeid for politiet eller påtalemyndigheten, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om:

1. noens personlige forhold,
2. tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den opplysningen angår, *eller*
3. *opplysninger i politiets registre som er forskriftsregulert etter § 14.*

III

Forslag til endringer i lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)

§ 6 annet ledd skal lyde:

Kongen kan i forskrift fravike lovens regler for innretninger og anlegg som nevnt i første ledd.

§ 6 femte ledd skal lyde:

Loven gjelder ikke for norske *sjøfartøy* i utenriksfart. Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om når loven eller regler gitt i medhold av loven får anvendelse for norske *sjøfartøy* i utenriksfart som anløper norsk havn.

Kapittel 2 skal lyde:

Kapittel 2. Visum, kontroll og bortvisning mv.

§ 16 overskriften og nytt første ledd skal lyde:

§ 16 adgang til riket for sjøfolk som fratrer stilling mv.

Sjøfolk eller blindpassasjerer om bord på sjøfartøy som skal innreisekontrolleres i henhold til grenseloven § 17, må ikke forlate fartøyet før grensekontrollmyndigheten har bestemt hvor innreisekontrollen skal finne sted.

§ 16 tredje ledd blir nytt annet ledd og skal lyde:

Kongen kan gi nærmere regler i forskrift om vilkårene for *sjøfolk og blindpassasjerers adgang til riket, herunder sjøfolks landlov*, samt regler om saksbehandlingen og klageadgangen i slike saker.

§ 22 skal lyde:

Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om *Tolletatens og andre myndigheters adgang til å gjennomføre utlendingskontroll*.

§ 23 første ledd bokstav c skal lyde:

- c) Søkeren omfattes av en kvote fastsatt av departementet eller stillingen kan ikke besettes av innenlandsk arbeidskraft eller arbeidskraft fra EØS- eller EFTA-området. Unntak gjelder dersom utlendingen i medhold av internasjonale avtaler som Norge er bundet av, har rett til oppholdstillatelse for å utføre arbeid. Unntak gjelder også for utenlandske sjøfolk som arbeider om bord på utenlandsk registrert *sjøfartøy*.

§ 91 første, tredje, femte, sjette og syvende ledd skal lyde:

En utlending som i medhold av loven *uttransporteres*, plikter å betale utgiftene ved sin egen utreise. Utlendingen skal også betale utgifter til vakthold når dette er nødvendig fordi det er grunn til å frykte at utlendingen vil motsette seg retur eller oppføre seg truende eller farlig i forbindelse med utreisen. Kravet er tvangsgrunnlag for utlegg.

[...]

Når en utlending som er kommet med *sjøfartøy* eller luftfartøy, eller som er brakt til riket av en transportør som utfører yrkesmessig landtransport av personer, blir bortvist, plikter transportmiddelets eier eller leier enten å ta utlendingen om bord igjen, på annen måte bringe utlendingen ut av riket, eller dekke utgifter som måtte bli påført det offentlige ved at utlendingen *uttransporteres*. På samme måte foreligger det en plikt til å ta om bord *mannskap* og dekke utgifter til eskorte av utlendingen ut av riket når politiet finner dette nødvendig. Tilsvarende ansvar som transportmiddelets eier eller leier har etter dette leddet, gjelder for transportmiddelets fører eller agent i riket.

[...]

Tredje ledd gjelder tilsvarende for sjøfolk om bord på sjøfartøy som har forlatt fartøyet i strid med § 16 første ledd. Ansvaret omfatter da også utgifter som måtte bli påført det offentlige i inntil tre måneder ved utlendingens opphold i riket.

For utenlandsk blindpassasjerer gjelder tredje og femte ledd tilsvarende, uten hensyn til om utlendingen har forlatt fartøyet i strid med § 16 første ledd.

Dersom utgiftene ved at utlendingen *uttransporteres* ikke dekkes etter første til femte ledd, dekkes de av staten.

I § 108 annet ledd bokstav a skal henvisningen til § 16 kun være til første ledd.

IV

Forslag til forskrift om grensetilsyn og grensekontroll av personer (grenseforskriften)

Kapittel 1 Almennelige bestemmelser

§ 1-1 Definisjoner

I denne forskrift forstås med:

- a. grense: rikets territorialgrense over land, i vassdrag og i sjøen,
- b. riksgrense: Fastlands-Norges grense over land mot Sverige, Finland og Russland, som definert i de til enhver tid gjeldende folkerettslige avtaler og protokoller,
- c. indre Schengen-grenser:
 - medlemsstatenes felles grenser på land, herunder grenser langs elver og innsjøer,
 - medlemsstatenes lufthavner for interne flygninger,
 - medlemsstatenes sjø-, elve- og innsjøhavner for regelmessige fergeforbindelser,
- d. ytre Schengen-grenser: medlemsstatenes landegrenser, herunder grenser i elver og innsjøer, sjøgrenser samt lufthavner, elvehavner, sjøhavner og innsjøhavner, såfremt de ikke er indre grenser,

- e. grenseovergangssted: ethvert fastsatt grensepasseringssted, herunder sjø- og lufthavner, for passering av ytre Schengen-grense eller indre Schengen-grense ved midlertidig gjeninnføring av grensekontroll,
- f. grensetilsyn: vedlikehold av grensemerking og grensegate,
- g. grensekontroll: fellesbetegnelse for inn- og utreisekontroll og grenseovervåking,
- h. inn- og utreisekontroll: kontroll for å sikre at personer har lov til å reise inn eller ut av medlemsstatenes territorium,
- i. grenseovervåking: overvåking av grenseovergangssteder og grensene på strekningene mellom grenseovergangssteder for å forhindre at personer omgår inn- og utreisekontrollen, jf. grenseloven § 18,
- j. grensepassering: enhver fysisk forflytning over grenser og grenseovergangssteder av personer og transportmidler,
- k. transportør: fysisk eller juridisk person som bedriver yrkesmessig transport av personer, samt eier eller fører av private luftfartøy,
- l. landlov: sjøfolks rett til å gå i land, og til å oppholde seg i havnen og i tilgrensende kommuner, mens sjøfartøyet ligger i havn.

§ 1-2 Virkeområde for Jan Mayen

Bestemmelsene i loven og forskriften gjelder for Jan Mayen.

§ 1-3 Kontroll på fastlandet med reisende som ankommer fra eller reiser til Svalbard

Bestemmelsene om inn- og utreise i grenseloven kapittel 3 og forskriften kapittel 3 og 4 gjøres gjeldende for alle reisende som ankommer fra eller reiser til Svalbard. For norske borgere vil pass eller nasjonalt ID-kort være gyldig reisedokument.

Ved innføring av nasjonalt ID-kort og i en overgangsperiode til og med 31. desember 2021, godkjennes som reisedokument for norske borgere også følgende dokumenter utstedt i Norge, og som minst inneholder navn, bilde og fødselsdato:

- a. førerkort utstedt etter 1998
- b. bankkort, eller
- c. Forsvarsdepartementets Identitetskort (FD-ID).

Mindreårige trenger i overgangsperioden ikke forevise godkjent reisedokument dersom den mindreårige identifiseres av en voksen som følger den mindreårige til flyet eller som reiser sammen med den mindreårige.

§ 1-4 Grensemyndigheter

Politiet som grensekontrollmyndighet har ansvar for utøvelsen av grenseovervåking og inn- og utreisekontroll av personer. I tillegg kan kontrollen utføres av annen myndighet på vegne av eller som bistand til politiet, jf. grenseloven § 4.

For den norsk-russiske grense oppnevnes det en grensekommisær på åremål, jf. grenseloven § 5. Åremålsperioden skal være 3 år med mulighet for forlengelse én gang.

Utenriksdepartementet kan utpeke en myndighet til å ivareta de løpende tilsynsfunksjonene på de øvrige deler av landegrensen, jf. grenseloven § 5.

§ 1-5 Bistand fra Tolletaten

Bistand etter grenseloven § 7 kan finne sted når Tolletaten utfører ordinær tollkontroll på ytre Schengen-grense. Det samme gjelder på indre Schengen-grense når grensekontroll er midlertidig gjeninnført etter grenseloven § 14. Departementet kan gi nærmere retningslinjer om bistanden etter samråd med Finansdepartementet.

Kapittel 2 Særlige forhold ved den norsk-russiske grense

§ 2-1 Oppgaver for grensekommisæren for den norsk-russiske grense

Grensekommisæren har som hovedoppgave å føre tilsyn med at overenskomster, avtaler og protokoller mellom Norge og Russland, som regulerer grenseforholdene, blir overholdt av begge parter, og skal utføre de oppgavene som er tillagt grensekommisæren i disse overenskomstene, avtalene og protokollene.

Grensekommisæren skal føre tilsyn og vedlikehold med grensegaten og grensemerkene etter gjeldende avtaler mellom Norge og Russland. Tilsyn og vedlikehold av grensemerket ved Treriksrøysa skal skje i samarbeid med grensekommisærene fra Finland og Russland.

Ved konflikter og hendelser skal grensekommisæren undersøke saken på stedet i tråd med gjeldende avtaler for å oppklare sakens sammenheng.

Nærmere retningslinjer om grensekommisærens oppgaver gis i instruks.

§ 2-2 Forbud ved den norsk-russiske grense

På riksgrensen mellom Norge og Russland er det forbudt å overskride grensen til lands, til vanns eller i luften utenfor fastsatt grenseovergangssted. Norges grensekommisær for den norsk-russiske grense kan gi dispensasjon fra forbudet i særlige tilfeller i henhold til Overenskomst mellom Norge og Sovjetunionen om forskjellige forhold ved den norsk-sovjetiske grense og om fremgangsmåten ved ordning av konflikter og hendinger på grensen, med protokoller og vedlegg (Grenseregimeavtalen) artikkel 33.

Det er forbudt å fotografere russisk militært personell og forsvarsmateriell på russisk territorium. Grensekommisær kan gi dispensasjon fra forbudet mot fotografering.

Det er forbudt å føre samtaler eller ha annet slags samkvem med personer som befinner seg på den andre side av grensen uten særskilt tillatelse fra grensekommisæren.

§ 2-3 Adferdsregler for vassdragene ved den norsk-russiske grense

Fartøyer i grenseelvene og i trange deler av sjøene har rett til uhindret å nytte hovedløpet, selv om grenselinjen ikke følger det. Disse områdene fastsettes av grensekommisssærene i fellesskap og protokolleres.

Fartøyer har rett til å legge til på det annet lands bredd i grenseelver og -sjøer når de befinner seg i nødstilstand (storm, havari og lignende).

I grensevassdrag har norske borgere rett til å fiske inntil grenselinjen.

På elver som danner riksgrensen mellom Norge og Russland, kan fartøyer bare ferdes i de lyse tider av døgnet. I mørke skal de være fortøyd til den norske bredd eller ligge for anker på den norske siden av grenselinjen.

På sjøer som dannes av slike elver kan fartøyer også ferdes i mørke når de holder seg i en avstand fra grenselinjen av minst 200 meter. De skal i så fall føre lys som i siktbart vær skal være synlig i minst 500 meters avstand.

Fartøyer har ikke rett til å ankre opp midt i hovedløpet i grenseelver eller -sjøer ved den norsk-russiske grense.

Alle norske fartøyer skal være registrert og merket med nummer og de norske farger, før de kan brukes på vassdrag som danner riksgrensen mellom Norge og Russland. Politidirektoratet gir nærmere regler om registreringen, merkingen og kontroll av fartøyene.

§ 2-4 Næringsvirksomhet ved den norsk-russiske grense

I Grense Jakobselv er all fløting forbudt. I Pasvikelva og de sjøer den danner, reguleres fløting av grenseregimeavtalen.

Jordbruk og skogbruk skal drives slik at næringsaktiviteten ikke fører til skader for jord- og skogbruk på den andre siden av grensen.

Arbeid med leting etter og utnytting av mineralforekomster i nærheten av grensen må ikke foregå på en slik måte at det voldes skade på den andre siden av grensen. Gruvedrift og leting etter mineralforekomster er ikke tillatt innenfor en avstand av 20 meter fra grenselinjen. Grensekommisssæren gir innstilling om dispensasjon etter søknad. Dispensasjon godkjennes av Politidirektoratet.

Virksomheten til kraftstasjonene i Pasvikelva er regulert gjennom særskilte avtaler mellom Norge og Russland.

§ 2-5 Immunitet og privilegier

Russlands grensekommisssærer for den norsk-russiske grense, deres stedfortredere, assistenter, sekretærer, tolker og eksperter, som med visert fullmakt eller legitimasjon krysser grensen i tjenesteøyemed i medhold av bestemmelser fastsatt i overenskomst mellom Norge og Russland, nyter personlig ukrenkelighet og ukrenkelighet for de tjenstlige papirer de har med seg. De har under slik overskridelse av grensen rett til å bære uniform og personlige våpen og kan tollfritt og avgiftsfritt ta med seg nødvendig arbeidsmateriell, varer og transportmidler på vilkår av at disse gjenstander føres med tilbake.

Kapittel 3 Fastsetting av grenseovergangssteder og om grensepassering

§ 3-1 Fastsetting av grenseovergangssteder på ytre Schengen-grense

Departementet eller den departementet gir fullmakt fastsetter grenseovergangssteder på ytre Schengen-grense, jf. grenseloven § 13.

§ 3-2 Fastsetting av grenseovergangssteder på indre Schengen-grense

Departementet eller den departementet gir fullmakt fastsetter grenseovergangssteder for passering når grensekontroll er midlertidig gjeninnført, jf. grenseloven § 14.

§ 3-3 Unntak fra kravet om at ytre Schengen-grense skal passeres på fastsatt grenseovergangssted

Grensekontrollmyndigheten kan samtykke i inn- eller utreise over annet sted enn fastsatt grenseovergangssted og utenfor fastsatte åpningstider i tilfeller som nevnt i Europaparlaments- og Rådsforordning (EU) nr. 2016/399 av 9. mars 2016 om innføring av fellesskapsregler som regulerer bevegelsen av personer over grensen (grenseforordningen) artikkel 5 nr. 2. Dersom slikt samtykke gis til luftfartøy må det i tillegg innhentes tillatelse fra Luftfartstilsynet før avgang.

Det skal normalt gis samtykke som nevnt i første ledd for besetning som kommer til eller reiser fra riket på fartøy med rett til å drive ervervsmessig fiske og fangst etter lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven) § 4, forutsatt at det ikke er i strid med hensynet til offentlig orden og indre sikkerhet, jf. grenseforordningen artikkel 5 nr. 2 bokstav a.

§ 3-4 Særlig om grensepassering og grensekontroll for militærpersonell

Reglene om grensepassering i grenseloven § 13 første og annet ledd gjelder ikke for personer omfattet av utlendingsforskriften § 1-7 annet og tredje ledd som kommer til eller reiser fra riket over norsk militær flyplass eller havn med militært luftfartøy eller skip tilhørende medlemsstat i NATO. Flygningen eller anløpet må være klarert i samsvar med forskrift 2. mai 1997 om adgang til og opphold på norsk territorium under fredsforhold for fremmede militære og sivile statsfartøyer.

Kapittel 4 Gjennomføring av inn- og utreisekontroll

§ 4-1 Kontroll på ytre Schengen-grense

Det skal foretas inn- og utreisekontroll av alle personer som krysser ytre Schengen-grense.

§ 4-2 Kontrollsted

Inn- og utreisekontroll skal som hovedregel skje på fastsatt grenseovergangssted på ytre Schengen-grense i fastsatt åpningstid.

I enkelttilfeller eller for et bestemt tidsrom kan det foretas inn- og utreisekontroll på andre steder, jf. grenseloven § 15 første ledd.

Politimesteren treffer beslutning om kontroll etter annet ledd i eget politidistrikt og i tilstøtende sone.

§ 4-3 Gjennomføringen av inn- og utreisekontroll på ytre Schengen-grense

Norske borgere og utlendinger som omfattes av EØS-avtalen eller EFTA konvensjonen skal ved inn- og utreise på ytre Schengen-grense kontrolleres som nevnt i grenseforordningen artikkel 8 nr. 2, med de unntak som følger av artikkel 20. Utlendinger for øvrig skal kontrolleres som nevnt i grenseforordningen artikkel 8 nr. 3, med de unntak som følger av artikkel 20.

Gjennomføringen av inn- og utreisekontrollen ved sjø-, luft- og landegrensen og for ulike typer transportmidler foretas i samsvar med grenseforordningen artikkel 19.

Ved inn- og utreisekontrollen kan det tas kopi av reisedokumentene.

§ 4-4 Vilkår for gjennomføring av inn- og utreisekontroll på faste og flyttbare innretninger på kontinentalsokkelen

Beslutning av kontroll etter grenseloven § 15 første ledd nr. 5 kan bare gis på de vilkår at arbeidsgiver dekker utgifter til transport og opphold i forbindelse med kontrollen, samt å gi grensekontrollmyndigheten adgang til kontrollstedet på det tidspunkt som er bestemt av grensekontrollmyndigheten.

Beslutning om kontrollsted skal trekkes tilbake når vilkårene i første ledd ikke oppfylles.

§ 4-5 Midlertidig gjeninnføring av grensekontroll på indre Schengen-grense

Midlertidig gjeninnføring av grensekontroll på indre Schengen-grense etter grenseloven § 14 besluttet etter reglene i grenseforordningen artikkel 25 til 35.

Departementet eller den departementet gir fullmakt til treffer beslutning om midlertidig gjeninnføring av grensekontroll på indre Schengen-grense.

§ 4-6 Landsetting eller overtakelse av person som har begått lovbrudd mv. ombord på luftfartøy

Politiet skal imøtekomme anmodning fra fører av luftfartøy om landsetting eller overtakelse av person i henhold til Tokyokonvensjonen 14. september 1963 om forbrytelser og visse andre handlinger begått om bord i luftfartøyer artikkelene 8 nr. 1 og 9 nr. 1, jf. artikkelene 12 og 13 nr. 1.

§ 4-7 Kontroll av pass og andre reisedokumenter før innreise

For å forhindre at pass eller annet reisedokument går tapt, kan politimesteren eller den politimesteren bemyndiger beslutte å foreta identitetskontroll og innkreve pass eller annet reisedokument fra utlending før innreise i riket og frem til innreisekontrollen er gjennomført. Det kan også tas kopi av slike dokumenter.

Identitetskontroll, innkreving og kopiering som nevnt i første ledd kan også skje på fremmed territorium når fremmed stat samtykker. Beslutning treffes av departementet.

§ 4-8 Plikt for transportør til å kontrollere reisedokumenter

Transportør av sjø- eller luftfartøy eller yrkesmessig landtransport av personer, plikter før kryssing av ytre Schengen-grense å kontrollere at reisende har gyldig reisedokument for innreise i Norge og at visumpfiktige utlendinger har gyldig visum.

Ved gjeninnføring av midlertidig indre grensekontroll etter grenseloven § 14 skal transportører også utføre kontroll som nevnt i første ledd ved passering av indre Schengen-grense.

§ 4-9 Plikt til å gi forhåndsmelding om reisende og mannskap for luftfartøy

For luftfartøy som kommer fra eller går til land som ikke er tilsluttet Schengen-konvensjonen, skal transportøren gi grensekontrollmyndigheten fortegnelse over reisende og mannskap etter at innsjekking er avsluttet i samsvar med grensekontrollmyndighetens pålegg, jf. grenseloven § 16 første ledd. Det samme gjelder for land som er tilsluttet Schengen-konvensjonen ved gjeninnføring av midlertidig indre grensekontroll, jf. grenseloven § 14 annet ledd. Slik fortegnelse kan også kreves av Politiets sikkerhetstjeneste. Fortegnelsen skal inneholde følgende opplysninger:

- a. nummer og type reisedokument,
- b. statsborgerskap/nasjonalitet,
- c. navn,
- d. fødselsdato,
- e. grenseovergangssted,
- f. transportkoden,
- g. transportens avgangs- og ankomsttid,
- h. det totale antall personer som transporteres med transporten, og
- i. første ombordstigningssted.

I tillegg kan grensekontrollmyndigheten ved behov blant annet pålegge transportør å gi opplysninger om visumnummer og endestinasjon.

Politiet kan pålegge transportør som nevnt i første ledd å gi opplysninger om passasjerer og mannskap for luftfartøy som kommer fra land som er tilsluttet Schengen-konvensjonen når det gjennomføres kontroll som nevnt i grenseforordningen artikkel 23.

For private flygninger gjelder grenseforordningen vedlegg VI punkt 2.3.

§ 4-10 Plikt til å gi forhåndsmelding om reisende og mannskap for sjøfartøy

Fører av sjøfartøy på vei til eller fra indre farvann eller norsk havn skal gi forhåndsmelding som angitt i grenseforordningen vedlegg VI punkt 3 til grensekontrollmyndigheten gjennom SafeSeaNet, jf. grenseloven § 16.

Plikt til forhåndsmelding kan også ilegges ved gjeninnføring av midlertidig grensekontroll på indre Schengen-grense.

Politidirektoratet gir nærmere retningslinjer om gjennomføring av plikten til å gi forhåndsmelding for ulike typer fartøy og om hvilke opplysninger som skal gis, og om når og hvordan opplysningene skal oversendes.

Grensekontrollmyndigheten kan etter avtale med andre offentlige myndigheter bestemme at føreren av luftfartøy eller skip skal levere fortegnelsen til disse myndighetene som gir den videre til politiet.

§ 4-11 Anvisning om anløps- eller avreisested

Fører av luftfartøy plikter å rette seg etter politiets anvisninger om ankomst- eller avreisested for gjennomføring av inn- og utreisekontroll. Det samme gjelder for fører av sjøfartøy ved anvisning om anløps- eller avreisested.

§ 4-12 Kontroll med sjømann som fratrer stilling på fartøy

Dersom en utlending fratrer sin stilling om bord på sjøfartøy mens dette ligger i norsk havn, skal skipsføreren gi melding til grensekontrollmyndigheten som skal gjennomføre innreisekontroll. Utlendingen skal ikke gå i land før grensekontrollmyndigheten har bestemt kontrollsted og informert skipsføreren om dette.

Politidirektoratet gir retningslinjer om hvordan melding skal sendes og hvilke opplysninger meldingen skal inneholde.

§ 4-13 Særlig om forhåndsmelding og kontroll med blindpassasjerer på luft- og sjøfartøy

Fører av luft – og sjøfartøy skal straks varsle grensekontrollmyndigheten om blindpassasjerer om bord. § 4-12 første ledd annet punktum gjelder tilsvarende for blindpassasjerer på sjøfartøy.

§ 4-14 Kontroll av utenlandsk sjømann som ønsker å benytte landlovsretten

Utenlandsk sjømann med rett til landlov etter utlendingsforskriften § 4-19 skal ikke inn- eller utreisekontrolleres etter grenseloven § 15 og fremstillingsplikten etter grenseloven § 13 annet ledd gjelder ikke.

Inn- og utreisekontroll skal likevel foretas på vanlig måte i henhold til grenseloven § 15 når

- a. en utlending vil reise til annet sted i riket eller til annet land i Schengenterritoriet under skipets opphold her,
- b. utenlandsk sjømann har opphold på Schengen-territoriet utover tre måneder, jf. utlendingsforskriften § 4-19 annet ledd,
- c. en utlending skal fratre sin stilling, jf. grenseforskriften § 5-12, eller

d. en risikovurdering knyttet til indre sikkerhet og ulovlig innvandring tilsier det, jf. grenseforordningen vedlegg VII punkt 3.

Unntak fra inn- og utreisekontroll etter denne bestemmelsen gjelder når føreren av sjøfartøyet plikter å gi melding etter grenseforskriften § 4-12 og utlendingen er oppført på listen over besetningsmedlemmer og listen er kontrollert.

Politimesteren eller den politimesteren gir fullmakt, kan i enkelttilfeller beslutte at det skal foretas innreisekontroll av utenlandske besetningsmedlemmer selv om det ikke følger av annet ledd.

Kapittel 5 Straff

§ 5-1 Straff

Med bot eller med fengsel inntil seks måneder eller med begge deler straffes den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser, påbud, forbud eller vilkår gitt i

- § 2-2, § 2-3 fjerde, femte, sjette og sjuende ledd, § 2-4 første, annet og tredje ledd,

- § 4-9, og

- § 4-11.

V

Forslag til endringer i forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften):

§ 1-6 oppheves.

§ 1-12 oppheves.

§ 1-13 oppheves.

§ 1-15 oppheves.

§ 1-16 overskriften og bestemmelsen skal lyde:

§ 1-16 Lovens anvendelse for norske sjøfartøy i utenriksfart som anløper norsk havn

Bestemmelsene i lovens § 16 og forskriften §§ 4-19 og 4-21 får anvendelse for norske *sjøfartøy* i utenriksfart som anløper norsk havn.

Norske fiskefartøy som leverer fangst i en norsk havn, og norske *sjøfartøy* som tar om bord gods eller passasjerer i en norsk havn og leverer godset eller setter i land passasjerene i en annen norsk havn, *anses ikke å gå i utenriksfart*. Dette gjelder

likevel ikke *sjøfartøy* som omfattes av forskrift om utvidet fartsområde for lasteskip registrert i Norsk Internasjonalt Skipsregister (NIS), fastsatt ved kgl.res. 11. august 1989 nr. 802 eller *sjøfartøy* omfattet av § 3 annet ledd i forskrift 30. juni 1987 nr. 579 om særskilt fartsområde for fartøyer og flyttbare innretninger i petroleumsvirksomhet registrert i norsk internasjonalt skipsregister

§ 2-8 første ledd skal lyde:

Sjømannsidentitetskort kan gjelde som reisedokument for sjømann som kommer til riket

- a) for å tiltre stilling på *sjøfartøy* som ligger i havn eller som er i ferd med å ankomme en havn på Schengenterritoriet. Sjømannen må godtgjøre ansettelse på *sjøfartøyet* og ha til hensikt å reise direkte til vedkommende havn,
- b) som mannskap på *sjøfartøy*, og som etter fratreden skal returnere til hjemlandet eller reise ut av Schengenterritoriet. Det forutsettes at sjømannen kan sannsynliggjøre dette ved å forevise billett eller dokumentere tilstrekkelige midler,
- c) som mannskap på *sjøfartøy* og som under landlov oppholder seg i *havnen eller tilgrensende kommuner*, der *sjøfartøyet* ligger,
- d) for å arbeide som nødvendig vakt- og vedlikeholdsmannskap på *sjøfartøy* i opplag, eller

§ 3-1 første ledd bokstav g og j skal lyde:

- g) innehaver av reisebevis for flyktning utstedt som nevnt under bokstav f av stat som har tiltrådt overenskomst 23. november 1957 om flyktningsjømenn. Det er en forutsetning at det fremgår at innehaveren har gyldig returadgang til utstederstaten. Innehaveren må godtgjøre å skulle tiltre stilling på *sjøfartøy* i norsk havn eller havn i en stat som har sluttet seg til overenskomsten om flyktningsjømenn, og som innehaveren kan reise til enten direkte eller gjennom noen av de øvrige kontraherende stater. Liste over de stater som har tiltrådt overenskomsten følger som vedlegg 7 til forskriften,

[...]
- j) innehaver av filippinsk «Seafarer's Identification and Record Book» eller filippinsk nasjonalitetspass, jf. skipsfartsavtale 22. oktober 1999 mellom Filippinene og Norge. Innehaveren må forevise skriftlig bekreftelse fra rederen eller rederens representant på at innehaveren skal tiltre stilling på *sjøfartøy* i norsk havn

§ 3-18 tredje ledd skal lyde:

Visumpliktig mannskap som fratrer sine stillinger om bord i norsk eller utenlandsk *sjøfartøy* mens dette ligger i norsk havn, jf. *grenseforskriften* §4-12, kan gis visum på grensen eller gis særskilt samtykke til å gå i land av Utlendingsdirektoratet, jf. lovens § 16.

Kapittel 4 overskriften skal lyde:

Kapittel 4 Kontroll

Overskriften lovens § 14 Grensepassering og grensekontroll *oppheves*

§ 4-1 til og med § 4-10 *oppheves*.

Overskriften lovens § 15 Gjennomføring av grensekontroll *oppheves*.

§ 4-11 til og med § 4-16 *oppheves*.

Overskriften lovens § 16 skal lyde:

Lovens § 16 *adgang til riket for sjøfolk som fratrer stilling mv.*

§ 4-17 *overskriften og bestemmelsen skal lyde:*

§ 4-17 *Adgang til å gå i land for visumpliktig sjømann som fratrer stilling*

Selv om vilkårene for *nødvisum etter § 3-18* tredje ledd ikke er oppfylt, kan politiet i *særskilte tilfeller* gi adgang til å gå i land til sjømann som fratrer stilling på skip i norsk havn med sjømannsidentitetskort, jf. § 2-8,

- a) som skal mønstre på et skip som allerede ligger i havn eller som er i ferd med å ankomme en havn på Schengenterritoriet,
- b) som skal returnere til hjemlandet eller reise videre til et land utenfor Schengenterritoriet, eller
- c) når innreise er påkrevd av andre grunner.

§ 4-18 *oppheves*.

§ 4-19 overskriften og bestemmelsen skal lyde:

§ 4-19 *Landlov*

Utenlandsk sjømann som er i besittelse av sjømanns identitetskort utstedt i henhold til ILO-konvensjonen nr. 185 av 2003, kan *gå i land* og oppholde seg i den havnen hvor *sjøfartøyet* ligger og i *tilgrensende kommuner*, i den tid

sjøfartøyet ligger der, men ikke utover tre måneder. Politimesteren bestemmer geografiske begrensninger i landlovsretten.

For utenlandsk sjømann som har opphold på Schengenterritoriet utover tre måneder, kreves det oppholdstillatelse etter lovens § 55 for å gå i land og oppholde seg i den eller de norske havnene som *sjøfartøyet* anløper, og tilgrensende kommuner.

Når føreren av *sjøfartøyet* plikter å gi melding etter *grenseforskriften* § 4-12, er det et vilkår for landlov, at utlendingen er oppført på listen over besetningsmedlemmer og at listen er kontrollert.

Grensekontrollmyndigheten kan nekte utenlandsk besetningsmedlem landlov når dette finnes påkrevd av ordensmessige, sikkerhetsmessige eller andre særlige grunner.

Grensekontrollmyndigheten kan foreta kontroll av utenlandske besetningsmedlemmers legitimasjonsdokumenter etter behov eller som stikkprøver.

Gjeldende annet ledd oppheves. Gjeldende tredje til sjette ledd blir nytt annet til femte ledd.

§ 4-20 oppheves.

§ 4-21 overskriften og bestemmelsen skal lyde:

§ 4-21 Søknad om asyl *mv.* fra utenlandsk blindpassasjer eller sjømann

Dersom utenlandsk blindpassasjer eller sjømann som påberoper seg å være flyktning eller for øvrig gir opplysninger som tyder på at beskyttelsesreglene i lovens § 73 kommer til anvendelse, *skal adgang til å gå i land i norsk havn normalt gis.*

Utenlandsk blindpassasjer eller sjømann kan også gis adgang til å gå i land som følge av humanitære grunner, nasjonale hensyn eller av hensyn til øvrige internasjonale forpliktelser.

Grensekontrollmyndigheten forelegger saken for Utlendingsdirektoratet, som avgjør om utlendingen får gå i land og hvilke betingelser som gjelder. Avgjørelsen anses ikke som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

§ 4-24 oppheves.

§ 4-25 første ledd første punktum skal lyde:

Den som driver hotell, pensjonat, losjibus, leirplass og lignende, skal føre fortegnelse over alle som overnatter, jf. lovens § 20 første ledd bokstav *a.*

§ 4-26 første ledd første punktum skal lyde:

Når sikkerhets- eller beredskapshensyn tilsier det, kan Justisdepartementet bestemme at enhver som lar en utlending overnatte hos seg, skal gi melding om dette til politiet, jf. lovens § 20 første ledd bokstav *a*.

§ 4-27 første ledd første punktum skal lyde:

Når politiet ber om det, skal en arbeidsgiver gi politiet fortegnelse over ansatte utlendinger som ikke er nordiske borgere, jf. lovens § 20 første ledd bokstav *b*.

§ 4-28 første ledd første punktum skal lyde:

Når politiet ber om det, skal utdanningsinstitusjon gi politiet fortegnelse over utenlandske elever eller studenter, jf. lovens § 20 første ledd bokstav *e*.

§ 4-30 første og tredje ledd oppheves.

§ 4-30 annet og tredje ledd blir nytt første og annet ledd, og skal lyde:

§ 4-30 *Tolletatens* kontroll

Dersom *Tolletaten* under *ordinær* tollkontroll på indre Schengengrense avdekker at en utlending mangler dokumenter som er gyldige for innreise, eller utlendingen selv uttaler at vedkommende vil søke asyl, eller det for øvrig er grunn til mistanke om at utlendingen mangler adgang til lovlig innreise i Norge, kan *Tolletaten* utføre identitetskontroll, herunder ta kopi av pass eller andre reise- eller legitimasjonsdokumenter samt øvrige beviser, og rapportere dette til politiet.

Departementet kan gi nærmere retningslinjer for gjennomføring av Tolletatens kontroll etter første ledd etter samråd med Finansdepartementet.

§ 4-31 oppheves.

§ 6-6 første ledd skal lyde:

Arbeidstakere om bord på utenlandsk registrert *sjøfartøy* som tar om bord gods eller passasjerer i en norsk havn og leverer godset eller setter i land passasjerene i annen norsk havn, kan få oppholdstillatelse. Dette gjelder for *sjøfartøy* som har en regulær eller vesentlig virksomhet mellom norske havner, og ikke for *sjøfartøy* som bare leilighetsvis deltar i slik virksomhet. Utlendingsdirektoratet kan gi nærmere retningslinjer

§ 6-31 tredje ledd skal lyde:

Nødvendig vakt- og vedlikeholdsmannskap på *sjøfartøy* i opplag kan få tillatelse i til sammen to år. Utlendingsdirektoratet kan gi nærmere retningslinjer, herunder om krav til lønns- og arbeidsvilkår

§ 8-11 skal lyde:

Utlending som har vært fast ansatt i norsk rederi og innehatt stilling om bord på *sjøfartøy* registrert i Norsk Ordinært Register (NOR) i minst fire av de siste seks år før søknad fremsettes, har rett til oppholdstillatelse

§ 10-1 første ledd bokstav k og l skal lyde:

- k) sjøfolk om bord på utenlandsk registrert *sjøfartøy* som søker tillatelse etter § 6-6,
- l) nødvendig vakt- og vedlikeholdsmannskap på *sjøfartøy* i opplag i riket, jf. § 6-31 tredje ledd, og

§ 10-2 femte ledd skal lyde:

Søknad fra riket skal fremmes ved personlig fremmøte hos politiet i det distriktet der søkeren har sitt faste opphold. Utlendingsdirektoratet gir i samarbeid med Arbeidstilsynet, politiet og Skatteetaten, nærmere retningslinjer om når slik melding også kan gis via et Servicesenter for utenlandske arbeidstakere. Søknad fra riket som fremmes av referanseperson, fremmes gjennom politiet i det distriktet der referansepersonen har sitt bosted. Søknad om tillatelse til sjøfolk, jf. § 6-6, fremmes gjennom politiet i det distriktet hvor *sjøfartøyet* først anløper. Når arbeids- eller oppdragsgiver fremmer søknaden, gjelder også bestemmelsene i § 10-3

§ 12-1 tredje ledd skal lyde:

Reisebevis for flyktning kan også utstedes til en utlending som fyller vilkårene for å få reisedokument etter overenskomst 23. november 1957 om flyktningsjømenn, og til flyktningsjømenn som kan dokumentere sammenhengende tjeneste på norsk *sjøfartøy* registrert i Norsk Ordinært Register (NOR) i minst to av de siste tre år

§ 12-16 første ledd skal lyde:

I forbindelse med behandling av en sak etter utlendingsloven, ved kontroll av utlending ved grensepassering etter *grenseloven* § 17 og ved alminnelig utlendingskontroll etter lovens § 21, kan en utlending pålegges å legge frem standardisert oppholdskort som dokumentasjon på oppholdstillatelsen. Tilsvarende gjelder kort som dokumenterer andre typer tillatelser eller rettigheter enn oppholdstillatelse, for eksempel grenseboerbevis utstedt til beboere i det russiske grenseområdet. Dersom utlendingen ikke har kortet i sin besittelse, kan vedkommende pålegges å innhente det.

§ 13-1 første ledd bokstav b skal lyde:

- b) utlendinger som har vært fast ansatt i norsk rederi og innehatt stilling om bord på *sjøfartøy* registrert i Norsk Ordinært Register (NOR) i minst fire av de siste seks årene før søknad fremsettes, jf. § 8-11

§ 17-7 j første ledd bokstav r skal lyde:

- r) inn- og utreisekontroll etter *grenseloven* § 17,

§ 17-16 overskriften og første til tredje ledd skal lyde:

§ 17-16 *Transportørens* ansvar for utgifter til uttransportering

Dersom en transportør blir ansvarlig for utgifter til eskorte *som følge av at en utlending blir uttransportert*, jf. lovens § 91 tredje, fjerde, femte eller sjette ledd, skal *transportøren* dekke alle utgifter forbundet med eskorten, herunder utgifter til reise, kost, losji, lønn og eventuell overtid.

Transportørens ansvar for utgifter etter lovens § 91 tredje ledd gjelder når et vedtak om bortvisning av en asylsøker uten pass eller annet gyldig reisedokument eller visum kan iverksettes før utlendingen har oppholdt seg i riket i seks måneder. For øvrig gjelder ansvaret bare når bortvisningsvedtaket kan iverksettes før utlendingen har oppholdt seg i riket i tre måneder.

Politidirektoratet kan gi nærmere bestemmelser om *transportørens utgiftsdekning*.

§ 18-13 annet ledd skal lyde:

Med bot eller med fengsel inntil seks måneder eller med begge deler straffes den som forsettlig eller uaktsomt overtrer

- § 1-1 tolvte ledd
- § 1-10 tredje ledd
- § 4-25 første, tredje og fjerde ledd
- § 4-27
- § 4-28
- § 12-4 første, annet og tredje ledd
- § 12-8
- § 12-13 annet ledd
- § 12-16
- § 12-17 annet ledd
- § 12-18

- § 17-7 første ledd
- § 17-21 annet ledd
- § 18-12 første, annet og tredje ledd

§ 19-22 fjerde ledd skal lyde:

EØS-borgere som arbeider om bord på utenlandsk registrert *sjøfartøy* som nevnt i § 6-6, er unntatt fra kravet om registrering. Nordiske borgere er unntatt fra kravet om registrering

§ 20-18 første ledd skal lyde:

Utenlandske sjøfolk på utenlandsk registrert *sjøfartøy* som frakter gods eller passasjerer mellom norske havner, er unntatt fra kravet om oppholdstillatelse, jf. lovens § 55, fram til 1. mai 2010

Vedlegg 16 *oppheves*.

VI

Forskrift om forskjellige forhold ved riksgrensen (riksgrenseforskriften) oppheves.

VII

Forskrift om utlendingers adgang til Jan Mayen kap. I, II og III oppheves.

VIII

I forskrift om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterforskriften) skal nytt kapittel 60 lyde:

PNR-registeret

Generelle bestemmelser

§ 60-1. *Formålet*

Formålet med behandling av opplysninger i passasjerlisteregisteret (PNR-registeret) er å bidra til å forebygge, oppdage, etterforske og rettsforfølge terrorhandlinger og alvorlig kriminalitet ved at PNR-enheten:

1. mottar PNR-opplysninger fra luftfartsselskaper, og lagrer og behandle disse opplysningene
2. utleverer opplysningene eller resultatet av behandlingene av disse til kompetente myndigheter og andre lands PNR-enheter samt Europol, jf. § 60-9.

§ 60-2 Hjemmelsgrunnlaget

Det rettslige grunnlaget for behandlingen av PNR-opplysninger er grenseloven § 16 a første ledd.

§ 60-3. Behandlingsansvar

Kripos er behandlingsansvarlig for opplysninger i PNR-registeret.

§ 60-4. Definisjoner

I dette kapittel forstås med:

1. *passasjerliste eller PNR*: en liste over den enkelte passasjers reise, som omfatter alle nødvendige opplysninger for at reservasjoner kan behandles og kontrolleres av luftfartsselskapet, som foretar reservasjonen, og deltagende luftfartsselskaper for hver reise, som reserveres av eller på vegne av enhver person, uansett om listen finnes i reservasjonssystemer, avgangskontrollsystemer (som anvendes til kontroll av passasjerer ved ombordstigning på luftfartøyer) eller tilsvarende systemer, som omfatter de samme funksjonaliteter,
2. *terrorhandlinger*: lovbrudd som rammes av straffeloven kapittel 18.
3. *alvorlig kriminalitet*: lovbrudd med strafferamme på fengsel i 3 år eller mer,
4. *maskerte PNR- opplysninger*: å aidentifisere de opplysningskategoriene som er egnet til direkte å identifisere den registrerte,
5. *avmaskerte PNR- opplysninger*: fullstendige opplysninger som tidligere har vært aidentifiserte gjennom maskering,
6. *kompetente myndigheter*: myndigheter som har rett til å motta eller anmode om PNR-opplysninger eller resultatet av behandlingene av slike opplysninger.

Behandling av opplysninger

§ 60-5. Opplysningskategorier som kan registreres

Følgende passasjeropplysninger som er innsamlet av luftfartsselskaper, kan registreres:

1. PNR-nummer
2. Dato for reservasjon/utstedelse av billett
3. Planlagt(e) reisedato(er)
4. Navn
5. Adresse og kontaktopplysninger (telefonnummer, e-mailadresse)
6. Alle former for opplysninger om betalingsformer, herunder faktureringsadresse
7. Fullstendig reiseplan for en konkret passasjerliste
8. Opplysninger om bonusprogrammer
9. Reisebyrå/reiseagent

10. Reisestatus for passasjerer, herunder bekreftelser, innsjekkingsstatus, opplysninger om «no-show» og «go-show»
11. Oppsplittede/oppdelte PNR-opplysninger
12. Generelle opplysninger, herunder alle tilgjengelige opplysninger om mindreårige under 18 år som reiser alene,
13. Opplysninger i billetterubrikken, herunder billettnummer, dato for utstedelse av billetten og enkeltbilletter, automatisk billettprisangivelse («automated ticket fare quote»)
14. Setenummer og andre seteopplysninger
15. Opplysninger om felles rutenummer («code sharing»)
16. Alle bagasjeopplysninger
17. Navn på og antall medreisende på passasjerlisten
18. Opplysninger som er innhentet i henhold til API-direktivet.
19. Alle historiske endringer av passasjerlisten vedrørende punkt 1 til 18.

I tillegg kan det registreres behandlinger som nevnt i forskriften § 60-6 første ledd nr. 1-3.

60-6 Nærmere om behandlingen av PNR-opplysninger

PNR-enheten kan bare behandle PNR-opplysninger

1. for å gjennomføre vurderinger av passasjerer før deres planlagte ankomst eller avreise for å identifisere personer som kan være involvert i en terrorhandling eller alvorlig kriminalitet,
2. for å sammenligne PNR-opplysninger ved vurderingen som nevnt i nr. 1 med opplysninger i registre som er relevante for å oppnå formål som nevnt i § 60-1, dersom dette er i samsvar med regelverket for de aktuelle registrene,
3. i enkelttilfeller for å besvare en tilstrekkelig begrunnet anmodning fra kompetente myndigheter for å bekjempe terror og alvorlig kriminalitet
4. for å analysere PNR-opplysninger med sikte på å ajourføre eller fastsette nye kriterier som nevnt i tredje ledd.

Alle treff som følge av automatisk behandling av PNR-opplysninger som nevnt i første ledd nr. 1 og 2 skal gjennomgås for å vurdere om kompetente myndigheter må iverksette nødvendige tiltak.

Vurderinger som nevnt i første ledd nr. 1 skal foretas etter fastsatte kriterier. Kriteriene skal være målrettede og konkrete, og stå i rimelig forhold til formålet. Kriteriene skal ikke baseres på personopplysninger som nevnt i politiregisterloven § 7.

§ 60-7. *Forbud mot behandling av særlig kategorier personopplysninger*

I PNR-registeret kan det ikke behandles personopplysninger som nevnt i politiregisterloven § 7.

Tilgang og utlevering

§ 60-8. *Tilgang (rett til direkte søk)*

Behandlingsansvarlig og personer som tjenestegjør i PNR-enheten har tilgang til PNR-registeret.

§ 60-9. *Hvem PNR-opplysninger kan utleveres til*

Utlevering av PNR-opplysninger kan kun skje på de vilkår som nevnt i §§ 60-10, 60-11 og § 60-12. PNR-opplysninger kan utleveres til:

1. Kompetente norske myndigheter, herunder politi og påtalemyndigheten,
2. PNR-enheter i land tilsluttet PNR-direktivet,
3. Kompetente myndigheter i andre land tilsluttet PNR-direktivet,
4. Europol,
5. Tredjeland,

§ 60-10 *Vilkår for utlevering*

Utlevering av PNR-opplysninger kan kun skje i enkelttilfeller etter anmodning, jf. § 60 første ledd nr. 3, eller i enkelttilfeller etter behandling som nevnt i § 60-6 annet ledd, til de formål som er nevnt i § 60-1.

Ved utleveringen skal mottakeren av opplysningene underrettes om formålsbegrensningen i § 60-1. Formålsbegrensningen kan kun fravikes dersom rettshåndhevende myndigheter under gjennomførlig av tiltak som er foranlediget av mottatte PNR-opplysninger, oppdager andre lovbrudd enn terror og alvorlig kriminalitet.

Utlevering til kompetente myndigheter i andre land kan kun skje i saker hvor det haster og bare ved begrunnet anmodning. En kopi av anmodningen skal i slike tilfeller sendes det anmodende lands PNR-enhet.

§ 60-11 *Særlig om utlevering av avmaskerte PNR-opplysninger*

Avmaskerte PNR-opplysninger, jf. § 60-4 nr. 5, kan kun utleveres etter anmodning som nevnt i § 60-6 første ledd nr. 3, når det er:

1. rimelig grunn til å anta at det er nødvendig for å oppnå de formål som er nevnt i § 60-1 og
2. det er godkjent av overordnet påtalemyndighet.

Den behandlingsansvarlige skal underrette ansvarlig personvernrådgiver om utleveringen.

§ 60-12 Utlevering til tredjeland

Utlevering av opplysninger til tredjeland kan skje til formål som nevnt i § 60-1 på vilkår av at mottakerlandet samtykker til at overføring av opplysningene til annet tredjeland kun kan skje når det er strengt nødvendig til de formål som nevnt i § 60-1 og med forutgående samtykke fra medlemslandet hvor opplysningene er innhentet fra.

Dersom utleveringen av opplysningene er avgjørende for å kunne avverge en konkret og reell trussel i forbindelse med terrorhandlinger og annen alvorlig kriminalitet mot et medlemsland eller et tredjeland og et forutgående samtykke ikke kan innhentes i tide, er overføring uten forutgående samtykke som nevnt i første ledd tillatt. I slike tilfeller plikter PNR-enheten å underrette avgiverlandet hvor opplysningene er innhentet fra uten unødige opphold.

PNR-enheten underretter ansvarlig personvernrådgiver om samtlige utleveringer av PNR-opplysninger til tredjeland.

Ut over dette kommer kapittel 70 til anvendelse.

Informasjonsplikt og innsyn

§ 60-13. Informasjonsplikt

Bestemmelsen om informasjonsplikt i politiregisterloven § 48 kommer til anvendelse.

§ 60-14. Innsyn

Innsyn i PNR-registeret gis i samsvar med reglene i politiregisterloven § 49 og forskriften kapittel 13.

Saksbehandlingsreglene i politiregisterloven § 54 og forskriften kapittel 17 kommer til anvendelse.

Retting, sletting og maskering

§ 60-15 Retting

Retting av opplysninger i PNR-registeret skjer etter reglene i politiregisterloven § 51 og forskriften kapittel 14.

Saksbehandlingsreglene i politiregisterloven § 54 og forskriften kapittel 17 kommer til anvendelse.

§ 60-16 Aidentifisering og maskering

Opplysninger som nevnt i § 60-5 første ledd skal seks måneder etter mottakelsen aidentifiseres ved at opplysningskategoriene i nr. 4, 5, 6, 8, 12, 17 og 18 maskeres.

Etter at opplysningene er avidentifisert kan de maskerte opplysningene kun behandles i de tilfellene der en kompetent myndighet har anmodet om utlevering av opplysningene, jf. § 60-10 første ledd.

§ 60-17 Sletting

PNR-opplysninger som nevnt i § 60-5 første ledd skal slettes fem år etter at opplysningene ble registrert.

Resultatet av behandling som nevnt i § 60-6 første ledd nr. 1 og 2 skal slettes når det ikke lenger er nødvendig for å underrette kompetente myndigheter eller andre medlemsstaters passasjeropplysningsenheter om et treff.

Resultatet av en automatisk behandling, jf. 60-6 første ledd nr. 1 og 2, som etter en individuell og manuell gjennomgang ikke medfører treff, skal slettes etter politiregisterloven § 50 og senest når opplysningene som ligger til grunn for resultatet skal slettes etter første ledd.

Dersom PNR-enheten mottar opplysninger som nevnt i politiregisterloven § 7 skal disse slettes straks.

Politiregisterloven § 51 og saksbehandlingsreglene i politiregisterloven § 54 og forskriften kapittel 17 kommer til anvendelse.

Sletting skal skje i henhold til § 16-2 annet ledd nr. 2.

Klageadgang

§ 60-18 Klageadgang

Bestemmelsene om klage i politiregisterloven § 55 og forskriften kapittel 18 kommer til anvendelse.

Informasjonssikkerhet, internkontroll og sporing

§ 60-19 Informasjonssikkerhet, internkontroll og sporbarhet

Politiregisterloven § 15, § 16, § 17 og forskriften del 9 kommer til anvendelse. Det skal oppbevares dokumentasjon om:

1. navn og kontaktopplysninger på organisasjonen og personalet i PNR-enheten, som behandler PNR- opplysningene, og de forskjellige nivåer av tilgangstillatelse
2. anmodninger mottatt av kompetente myndigheter og andre medlemsstaters passasjeropplysningsenheter
3. alle anmodninger om og utleveringer av PNR-opplysninger til et tredjeland.

Opplysninger om bruk av systemet skal registreres og oppbevares i tre år.

§ 60-20 Personvernrådgiver i PNR- enheten

Det skal utpekes en personvernrådgiver som er ansvarlig for å føre tilsyn med behandlingen av PNR-opplysninger og for å gjennomføre relevante beskyttelsesforanstaltninger.

Personvernrådgiveren skal ha tilgang til alle opplysninger som PNR-enheten behandler. Utover dette skal personvernrådgiveren utføre de oppgaver som nevnt i forskriften § 43-1, herunder kan personvernrådgiveren forelegge spørsmål om behandlingens lovlighet for Datatilsynet.