

Høringsnotat

Politiavdelingen

Dato: 6. november 2024

Saknr: 24/6702

Høringsfrist: 20. desember 2024

Forslag til endringer i grenseloven, utlendingsloven, grenseforskriften og utlendingsforskriften for gjennomføring av forordning (EU) 2024/1717 om endringer i grenseforordningen

Innhold

1	Høringsnotatets hovedinnhold.....	2
2	Bakgrunnen for endringsforordningen.....	3
2.1	Kort om gjeldende grenseforordning.....	3
2.2	Kommisjonens forslag til endringer.....	4
2.2.1	Gjeninnføring av indre grensekontroll.....	5
2.2.2	Alvorlige situasjoner ved yttergrensen.....	5
2.2.3	Erfaringer fra koronapandemien.....	5
2.3	Høringen av Kommisjonens opprinnelige forslag i 2022.....	6
3	Bestemmelsene i endringsforordning (EU) 2024/1717.....	7
3.1	Definisjoner, kryssing av ytre grenser og grenseovervåking.....	7
3.2	Innreisetiltak ved yttergrensen.....	8
3.3	Kontroller innenfor territoriet og overføringsprosedyre.....	9
3.4	Indre grensekontroll.....	10
3.5	Grensekryssende regioner, hasteprosedyre for delegerte rettsakter og vedlegg.....	14
4	Gjennomføring i norsk rett.....	14
4.1	Gjennomføring i grenseloven ved inkorporasjon.....	14
4.2	Gjennomføringen av fremtidige endringer i vedleggene.....	15
4.3	Konsekvensjusteringer i grenseloven.....	15
4.4	Behandling av personopplysninger i forbindelse med grenseovervåking.....	16
4.5	Forslag til endringer i utlendingsloven om overføringsprosedyren.....	17
4.5.1	Bortvisning.....	17
4.5.2	Vedtakskompetanse.....	17
4.5.3	Saksbehandlingsregler og tvangshjemler.....	18

4.6	Om felles innreisetiltak ved storskala folkehelsekriser	19
5	Økonomiske og administrative konsekvenser	20
6	Forslag til lov- og forskriftsendringer.....	21
6.1	Grenseloven.....	21
6.2	Utlendingsloven.....	22
6.3	Grenseforskriften	23
6.4	Utlendingsforskriften	23

1 Høringsnotatets hovedinnhold

Europaparlamentet og Rådet for den europeiske union (heretter «Rådet») vedtok 24. mai 2024 forordning (EU) 2024/1717 om endringer i grenseforordningen. Grenseforordningen¹ er gjennomført ved inkorporasjon i norsk rett i grenseloven § 8, men til dels også transformert i enkelte andre bestemmelser i loven.

Endringsforordningen er en videreutvikling av Schengen-regelverket. Norge er tilknyttet Schengen-samarbeidet gjennom avtale av 18. mai 1999 om Norges og Islands tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket. Som Schengen-tilknyttet stat har Norge deltatt i forhandlingene av rettsakten på alle nivåer i rådsstrukturen i EU.

Norge ble notifisert av Rådet om rettsakten den 27. mai 2024. Norge notifiserte EU om godkjenning av rettsakten, med forbehold om Stortingets samtykke, den 25. juni 2024.²

I henhold til vår tilknytningsavtale til Schengen-samarbeidet skal Norge innarbeide nytt Schengen-regelverk i nasjonal rett. I dette høringsnotatet foreslås lov- og forskriftsendringer for gjennomføring av forordningen (EU) 2024/1717. Innholdet i endringsforordningen, som foreslås inkorporert i norsk rett i grenseloven, kan oppsummeres slik:

- Reglene for gjeninnføring og forlengelse av grensekontroll ved de indre Schengen-grensene endres. Maksimal tillatt varighet av tiltaket forlenges, samtidig som kravene til tiltakets begrunnelse skjerpes. Jo lengre den indre grensekontrollen varer, jo flere prosessuelle steg inntre for medlemsstatene.
- Medlemsstatene skal i samarbeid utpeke «grensekryssende regioner». Disse områdene, som kjennetegnes av sterke sosiale og økonomiske bånd på tvers av landegrenser, skal særlig hensyntas ved gjeninnføring av indre grensekontroll og ved innføring av innreisetiltak ved en storskala helsekrise.
- Det etableres en ny overføringsprosedyre for tredjelandsborgere uten lovlig innreise eller opphold som i tråd med bilaterale avtaler pågripes i områdene ved de indre Schengen-grensene. Den nye overføringsprosedyren skal kunne benyttes for å redusere behovet for indre grensekontroll, og legger opp til rask overføring mellom medlemsstater.

¹ Forordning (EU) 2016/399.

² Kgl.res. av 25. juni 2024 - Norge underretter, med forbehold om Stortingets samtykke, EU om godtakelse av forordning (EU) 2024/1717 om endringer i grenseforordningen (videreutvikling av Schengen-regelverket).

- Det gjøres justeringer i grenseforordningens eksisterende bestemmelser om grenseovervåking og kontroller innenfor territoriet. Bla. gis det hjemmel for å fastsette felles minimumsstandarder for grenseovervåking.
- Det gjøres tilføyelser i grenseforordningens eksisterende bestemmelse om kryssing av yttergrensen. Bla. tydeliggjøres det rettslige grunnlaget for stenging av grenseovergangssteder i situasjoner med såkalt instrumentalisering av migranter.
- Det innføres en hjemmel for Europakommisjonen (heretter Kommisjonen) til å fastsette felles innreisetiltak over Schengen-området yttergrense ved en storskala folkehelsekrise.

Punkt 2 redegjør overordnet for reglene i gjeldende grenseforordning, bakgrunnen for endringsforordningen og tidligere høring av det opprinnelige forslaget til endringsforordningen.

Punkt 3 beskriver innholdet i de enkelte bestemmelsene i endringsforordningen.

I punkt 4 redegjøres det for departementets forslag til endringer i norsk rett for å gjennomføre rettsakten. I tillegg til endring i inkorporasjonsbestemmelsen i grenseloven § 8, foreslås at det gis en derogasjonsbestemmelse for gjennomføring av Kommisjonens senere endringer i enkelte av grenseforordningens vedlegg. I tillegg foreslås enkelte andre konsekvensjusteringer i grenseloven, utlendingsloven og utlendingsforskriften, særlig om grenseovervåking og overføringsprosedyren. Til sist vurderes om det bør foreslås en særskilt forskriftshjemmel for gjennomføring av Rådets eventuelle gjennomføringsrettsakter om felles innreisetiltak ved en storskala folkehelsekrise.

I punkt 5 omtales forslaget økonomiske og administrative konsekvenser.

Punkt 6 inneholder forslagene til lov- og forskriftsendringer.

2 Bakgrunnen for endringsforordningen

2.1 Kort om gjeldende grenseforordning

Grenseforordningen av 9. mars 2016 ((EU) 2016/399) regulerer kontrollen med bevegelsen av personer over ytre og indre Schengen-grenser. Forordningen utgjorde på vedtakelsestidspunktet en konsolidering av tidligere Schengen-grenseforordning (EF) nr. 562/2006 og senere endringer av denne. Også dagens grenseforordning er endret en rekke ganger, blant annet med tilpasninger som følge av utvikling av nye EU-informasjonssystemer.³

Før den siste endringsforordningen trådte i kraft besto grenseforordningen av fire deler: I) Alminnelige bestemmelser, II) Ytre grenser, III) Indre grenser, og IV) Sluttbestemmelser, samt ti vedlegg.

Del II har bestemmelser om grensekontroll ved passering av de ytre Schengen-grensene og om grenseovervåking langs Schengen-områdets yttergrense.

³ Endret ved forordning (EU) 2017/458 av 15. mars 2017, forordning (EU) 2017/2225 av 30. november 2017, forordning (EU) 2018/1240 av 12. september 2018, forordning (EU) 2019/817 av 20. mai 2019 og forordning (EU) 2021/1134 av 7. juli 2021.

Del III oppstiller regler om indre grensekontroll. Etter forordningens hovedregel skal det ikke foretas grensekontroll av personer som krysser de indre grensene i Schengen-området. Dersom det foreligger en alvorlig trussel mot offentlig orden eller indre sikkerhet, kan medlemsstatene som siste utvei likevel midlertidig gjeninnføre grensekontroll i henhold til kriteriene og fremgangsmåten beskrevet i artikkel 25-35 i forordningens kapittel 2. Gjeninnføring av indre grensekontroll skal være nødvendig og forholdsmessig, og etter artikkel 25 nr. 4 kan den indre grensekontrollen mot samme trussel som hovedregel ikke overstige seks måneder, jf. EU-domstolens dom i storkammer i sakene C-368/20 og C-369/20 av 26. april 2022.

Beslutninger om gjeninnføring av indre grensekontroll skal notifiseres de øvrige medlemsstatene og Kommisjonen, som kan avgi uttalelser om tiltaket og vurderingen av nødvendighet og dets forholdsmessighet. Notifikasjonene og uttalelsene skal kunne diskuteres i særlige konsultasjonsprosesser mellom medlemsstatene og Kommisjonen (samråd). Det gjelder særlige regler der trusselen krever umiddelbare tiltak og i ekstraordinære situasjoner (artikkel 28, 29 og 30). Artikkel 33 oppstiller rapporteringsforpliktelser for medlemsstater som gjeninnfører indre grensekontroll overfor Europaparlamentet, Rådet og Kommisjonen. Også Kommisjonen skal minst årlig avgi en rapport til Europaparlamentet og Rådet om status for gjeninnføring av indre grensekontroll.

Grenseforordningen av 9. mars 2016 inneholder ikke bestemmelser om felles innreisetiltak ved folkehelsekriser eller overføringsprosedyrer for tredjelandsborgere mellom medlemsstater.

2.2 Kommisjonens forslag til endringer

Europakommisjonen la frem forslag til endringer i grenseforordningen 14. desember 2021. Forslaget var del av oppfølgingen av kommisjonens Schengen-strategi lansert 2. juni 2021 for å gjøre Schengen-området sterkere og mer motstandsdyktig.

Kommisjonens forslag inneholdt fire hovedelementer:

- 1) Revisjon av reglene om indre grensekontroll
- 2) Innføring av nye bestemmelser for å fremme bruk av alternativer til indre grensekontroll ved de indre Schengen-grensene, herunder innføring av en prosedyre for overføring mellom medlemsland av tredjelandsborgere uten lovlig opphold eller innreise som pågripes i områdene ved de indre Schengen-grensene, økt bilateralt samarbeid og bruk av teknologiske virkemidler
- 3) Tiltak for å styrke det rettslige grunnlaget for å håndtere instrumentalisering av migranter ved yttergrensene
- 4) Etablering av et rettslig grunnlag for felles innreisetiltak ved yttergrensene ved en storskala folkehelsekrise

Som bakgrunn for sine endringsforslag viste Kommisjonen særlig til de siste års erfaringer med gjeninnføring av indre grensekontroll i EU, alvorlige situasjoner ved Schengen-områdets yttergrenser og erfaringer fra koronapandemien.

Som resultat av de påfølgende trepartsforhandlingene i EU er den endelige endringsforordningen en del endret sammenlignet med Kommisjonens opprinnelige forslag.

2.2.1 Gjeninnføring av indre grensekontroll

Flere medlemsstater, og også Norge som et av landene som er tilknyttet Schengen-samarbeidet, har fra 2015 gjeninnført midlertidig indre grensekontroll, i perioder eller sammenhengende, på hele eller deler av sine indre Schengen-grenser. Begrunnelsen har blant annet vært migrasjonshensyn og trusler mot nasjonal sikkerhet og folkehelsen. Indre grensekontroll er blitt gjeninnført etter synlige svakheter ved yttergrensekontrollen i 2015, som følge av terrorangrep og trusler om terror, ved store arrangement og begivenheter, og for å hindre spredning av koronaviruset under pandemien i 2020-2021.

Den langvarig indre grensekontrollen i flere land har vært kritisert av både Europakommisjonen og andre medlemsstater. Kommisjonen har uttrykt at indre grensekontroll i noen tilfeller synes å ha vært innført som et permanent føre var-tiltak, og ikke kun som et nødvendig og forholdsmessig siste tiltak i møte med konkrete trusler.

EU-domstolen avsa 26. april 2022 dom i storkammer i sakene C-368/20 og C-369/20 om forståelsen av grenseforordningens regler om indre grensekontroll. Domstolen uttalte at reglene om gjeninnføring av indre grensekontroll, som innebærer unntak fra retten til fri bevegelse, må tolkes strengt. Endringsforordningen er i løpet av forhandlingene blitt tilpasset EU-domstolens avgjørelse.

2.2.2 Alvorlige situasjoner ved yttergrensen

Europa står overfor en endret geopolitisk situasjon. Sommeren 2021 erfarte særlig Polen, Litauen og Latvia at Belarus tilrettela for og presset tusenvis av migranter fra ulike tredjeland til å søke innreise over yttergrensene. Såkalt instrumentalisering av migranter, det vil si migrasjonsbevegelser som kan sette viktige funksjoner i en medlemsstat i fare, og som er tilrettelagt av tredjeland eller fiendtlige ikke-statlige aktører med formål å destabilisere, anses som en ny form for hybridangrep. I oktober 2021 ba Rådet Europakommisjonen foreslå rettslige tiltak for å imøtegå denne typen angrep. I senere tid har blant annet Finland i 2023 opplevd et koordinert press mot sine yttergrenser fra Russland, som ledet til finske beslutninger om midlertidig stenging av grenseovergangssteder.

2.2.3 Erfaringer fra koronapandemien

Under pandemien var det i begrenset grad et samordnet europeisk regelverk for innreise til Schengen-området. Europakommisjonen fremhevet i sin Schengen-strategi (se nærmere omtale nedenfor) at håndteringen av pandemien viste et behov for tydeligere rammer for koordinering, samarbeid og tiltak om restriksjoner ved ytre og indre Schengen-grenser i fremtidige krisesituasjoner. Det ble vist til at restriksjonene som var blitt innført under pandemien, utfordret den gjensidige tilliten og fikk store sosiale og økonomiske konsekvenser i medlemslandene. Restriksjonene gikk særlig utover det indre markedet, retten til fri bevegelse, dagliglivet i grenseregioner og tredjelandsborgeres adgang til området.

2.3 Høringen av Kommisjonens opprinnelige forslag i 2022

Kommisjonens forslag 14. desember 2021 til endringer i grenseforordningen ble sendt på høring av departementet 28. januar 2022, med frist for innspill 21. februar 2022.⁴ Departementet mottok 938 høringssvar.

Politidirektoratet stilte seg positiv til forslagene til helhetlig praktisering av tiltakene berørt i forslaget, og viste til at også Oslo politidistrikt og Politihøgskolen hadde avgitt generelt positive tilbakemeldinger på forslagene. Direktoratet uttalte at det var viktig å unngå at nye prosedyrer for gjeninnføring av indre grensekontroll blir unødvendig uklare eller omfattende. Samtidig fant direktoratet at de siste års erfaringer, både med migrasjonspress og pandemi, både hadde vist behov for å etterstrebe likere praksis, samtidig som det var behov å kunne ivareta særnasjonale hensyn og behov.

PST stilte seg gjennomgående positive til de foreslåtte endringene, og uttalte at de foreslåtte tiltakene mot statlig styrt migrasjonspress ved yttergrensen ville kunne gi *PST* bedre virkemidler.

Tolletaten fremhevet behov for unntak fra innreisenekt for etatens tjenestepersonell i arbeid, og viste til erfaringer fra koronapandemien.

UDI var i utgangspunktet positive til forslaget om en hjemmel i forordningen til å innføre bindende innreiserestriksjoner ved en fremtidig folkehelsekrise, men hadde visse spørsmål til uklarheter ved forslaget og pekte på at utformingen ville få betydning for nasjonalt handlingsrom. Direktoratet kommenterte videre på forslaget til overføringsprosedyre mellom medlemstater og forholdet til prosessuelle regler i utlendingsloven og forvaltningsloven, og bemerket at innføringen av den nye overføringsprosedyren ville kunne medføre økonomiske og administrative konsekvenser for *UDI*.

Forsvarsdepartementet, Datatilsynet, Sametinget, Skattedirektoratet, Sysselmesteren på Svalbard hadde ikke spesifikke merknader til Kommisjonens forslag, men hadde generelle kommentarer knyttet til tematikken.

Forsvarsdepartementet understreket viktigheten av nasjonal handlefrihet til å kunne opprettholde strengere kontroll- og overvåkingmekanismer langs yttergrensene. Departementet mente derfor det burde oppstilles minimumskrav til grensekontroll og grenseovervåking, og viste til at slike tiltak også kan oppfylle militære og sikkerhetspolitiske formål. *Datatilsynet* fremhevet viktigheten av å regulere behandlingen av passasjeropplysninger. *Sametinget* viste i sitt høringssinnspill til rapporten «Grensehindre i Sápmi – Rapport fra Samisk parlamentarisk råds utvalg for identifisering av grensehindre i samiske områder (samisk grensehinderutvalg)» datert 28. juni 2021. *Skattedirektoratet* hadde innspill til bruk av folkeregistrert adresse som formelt kriterium for å vurdere unntak fra innreisebegrensninger for personer bosatt i riket. *Sysselmesteren på Svalbard* fremhevet ulike forhold av betydning for ivaretagelsen av folkehelsen på Svalbard ved en fremtidig pandemi.

Antirasistisk senter var i utgangspunktet positive til presiseringene i forslaget, men uttrykte bekymring for at de tar utgangspunkt i, og forsterker, et narrativ der migrasjon, og især den irregulære, fremstilles som en trussel mot EU og medlemslandene. Senteret uttrykte skepsis til at regelverk utvikles og endres i en

⁴ [Høring om EU-Kommisjonens forslag til endringer i grenseforordningen - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no).

ekstraordinær situasjon som fortsatt er pågående, med særlig henvisning til koronapandemien og daværende flyktningsituasjon på grensen mellom Polen og Hviterussland. Det ble vist til at regulering av situasjoner med instrumentalisering av migranter, da særlig stenging av grenseovergangssteder, vil kunne ha svært negative konsekvenser for mennesker i en allerede sårbar livssituasjon og utfordre retten å søke beskyttelse i henhold til FNs flyktningkonvensjonen. Det ble fremhevet at bruk av monitorerings- og overvåkingsteknologi reiser spørsmål og vil kunne medføre negative konsekvenser knyttet til etnisk profilering.

De frivillige sammenslutningene *Folkeaksjonen Barnevernsaksjonen.no*, *Foreningen Frie menneske*, *Foreningen Norske Bedrifter for Inkludering*, *SmartFri* og organisasjonen *Stop Lockdown* var kritiske til forslaget til felles innreiserestriksjoner over yttergrensen i møte med alvorlige trusler mot folkehelsen. *Folkeaksjonen Barnevernsaksjonen.no* påpekte til at forslaget ikke måtte stride mot individuelle rettigheter og friheter nedfelt i Grunnloven og internasjonale menneskerettigheter, særlig overfor barn. *Folkeaksjonen* kritiserte den korte høringsfristen som grunnlovsstridig. Organisasjonen *Stop Lockdown* fremhevet særlig kunnskapsgrunnlaget og erfaringer fra koronapandemien, og hvordan smitteverntiltak rammet samfunnet økonomisk og sosialt. Organisasjonen ville advare kraftig mot innføringen av inngrepene uten tilstrekkelig faglig eller rettslig begrunnelse, og uttrykte sterk bekymring for om innføringen av for vide hjemmelsgrunnlag ville medføre risiko for myndighetsmisbruk og brudd på grunnleggende rettigheter. Flere av sammenslutningen fremhevet at forslaget gikk utover Norges selvbestemmelsesrett. *Foreningen Norske Bedrifter for Inkludering* var også kritisk til forslagene knyttet til statlig organisert migrasjonspress og revisjon av reglene om indre grensekontroll.

Hovedvekten av hørings svarene, 919 innspill, kom fra privatpersoner. Disse gikk i all hovedsak mot Kommisjonen forslag. Svarene ga uttrykk for skepsis og kritikk av forslaget til felles reiserestriksjoner ved trusler mot folkehelsen. Særlig var flere kritiske til bruk av dokumentasjon for vaksinestatus/vaksinasjonspass og inngrep i den personlige friheten.

Hørings svarene fra *Helse- og omsorgsdepartementet*, *Domstoladministrasjonen*, *Landbruksdirektoratet* og *Utlendingsnemnda* var uten merknader.

3 Bestemmelsene i endringsforordning (EU) 2024/1717

3.1 Definisjoner, kryssing av ytre grenser og grenseovervåking

Artikkel 1 lister opp alle endringene som gjøres i grenseforordningen.

Punkt 1 endrer grenseforordningens definisjonsbestemmelse i artikkel 2. Definisjonen av «grenseovervåking» justeres. Det presiseres bla. at dette innbefatter preventive tiltak for å hindre og avdekke uautoriserte grensekryssinger og unndragelse fra grensekontroll, tiltak for å bidra til skjerpet situasjonsbevissthet, for å bekjempe grensekryssende kriminalitet og for å iverksette tiltak overfor personer som har krysset grensen ulovlig, samt gjennomføringen av risikoanalyser. I tillegg tilføyes «storskala folkehelsekrise», «essensielle reiser», «ikke-essensielle reiser» og «transportknutepunkt» som nye definisjoner i forordningen.

Punkt 2 og 3 gjør tilføyelser i grenseforordningen artikkel 5 om kryssing av ytre grenser. Det tilføyes at medlemsstatene kan fatte nødvendige tiltak for å opprettholde sikkerhet, lov og rett dersom et stort antall migranter, *en masse* og ved bruk av makt, uautorisert forsøker å krysse yttergrensen. Videre kan medlemsstater, særlig i tilfeller av instrumentalisering av migranter, midlertidig stenge eller begrense åpningstidene til grenseovergangssteder. Instrumentalisering av migranter defineres ved henvisning til kriseforordningens artikkel 1 nr. 4 bokstav b) første punktum, hvor slik instrumentalisering er definert som tilfeller hvor tredjeland eller fiendtlig ikke-statlig aktør oppmuntrer til eller tilrettelegger for grensekryssinger ved Schengens yttergrense med formål å destabilisere EU eller enkelte medlemsstater, gitt at handlingen er egnet til å sette grunnleggende funksjoner i en medlemsstat i fare, inkludert opprettholdelse av lov og orden og ivaretagelsen av nasjonal sikkerhet. Tiltakene skal være forholdsmessige og ta «fullt hensyn» til rettighetene til personer med rett til fri bevegelse, personer med oppholdstillatelse, og personer som søker beskyttelse.

Punkt 4 endrer artikkel 13 om grenseovervåking. Endringene tydeliggjør at formålet med grenseovervåking både er å hindre og avdekke uautoriserte grensekryssinger, bidra til skjerpet situasjonsbevissthet, samt å bekjempe grensekryssende kriminalitet og iverksetting av tiltak overfor personer som har krysset grensen ulovlig. Grensemyndigheter skal ta i bruk alle nødvendige ressurser, utføre risikoanalyser, og skal kunne benytte elektroniske hjelpemidler og utstyr, som overvåkingsutstyr og alle typer stasjonær og flyttbar infrastruktur. Kommisjonen gis myndighet til å fastsette en delegert rettsakt om ytterligere tiltak for overvåking, herunder fastsettelse av felles minimumsstandarder for grenseovervåking. Slike minimumsstandarder skal ta hensyn til forskjellene mellom ulike grensetyper (land, sjø, luft), graden av yttergrensens sårbarhet fastsatt etter forordningen om det europeiske grense- og kystvaktbyrået (Frontex) artikkel 34 ((EU) 2019/1896), samt andre relevante faktorer, som geografiske særtrekk.

3.2 Innreisetiltak ved yttergrensen

Punkt 5 endrer navnet på kapittel 5 i grenseforordningen til «Spesifikke tiltak knyttet til yttergrensen».

Punkt 6 tilføyer en ny artikkel 21a om felles begrensninger på reiser inn til EU. Bestemmelsen kommer til anvendelse ved storskala folkehelsekriser som er anerkjent av Kommisjonen etter innspill fra nasjonale helsemyndigheter. Bestemmelsen gir Rådet myndighet til å fastsette en gjennomføringsrettsakt med felles innreisetiltak for Schengen-områdets yttergrense. Tiltakene kan omfatte nektet innreise for tredjelandsborgere (innreiserestriksjoner) og midlertidige smitteverntiltak for alle reisende (helserelaterte restriksjoner, så som testing, karantene, selvisolering mv.) som er nødvendig for å beskytte folkehelsen i Schengen-området. Restriksjonene må være forholdsmessige og ikke-diskriminerende.

Det gjelder ulike terskler for hvilke tiltak som kan pålegges ulike grupper. Personer med rett til fri bevegelse og personer med oppholdstillatelse vil aldri kunne nektes innreise etter gjennomføringsrettsakten, og skal pålegges minimumssmitteverntiltak. Andre personer som foretar essensielle reiser (definert i liste A og B i nytt vedlegg XI) vil kun helt unntaksvis og for en strengt begrenset

tidsperiode kunne nektes innreise. Liste A inneholder formål som alltid vil kategoriseres som essensielle reiser, og Kommisjonen vil i gjennomføringsrettsakten kunne definere at også ulike reiser på liste B skal anses som essensielle reiser i den konkrete situasjonen. Innreisenekt pålagt essensielle reiser skal opphøre så snart det foreligger tilstrekkelige opplysninger om folkehelsekrisen til at det i stedet kan fastsettes alternative smitteverntiltak.

Generelt vil gjennomføringsrettsakten bla. kunne fastsette generelle smitteverntiltak, differensiere restriksjonene ut fra geografisk avreiseområde og innføre særlige vilkår, herunder dokumentasjonskrav, for gjennomføringen av ikke-essensielle reiser. Dersom medlemsstatene innfører strengere nasjonale innreisetiltak, skal disse ikke ha en negativ innvirkning på Schengen-området funksjon. Smitteverntiltak skal være i overensstemmelse med direktivet om fri personbevegelse (direktiv 2004/38/EF).

3.3 Kontroller innenfor territoriet og overføringsprosedyre

Punkt 7 endrer grenseforordningen artikkel 23 om kontroller innenfor territoriet. Det presiseres at fravær av indre grensekontroll ikke påvirker myndighetsutøvelsen til politiet og andre offentlige myndigheter på territoriet, inkludert i grenseområder, så lenge slik myndighetsutøvelse ikke har tilsvarende virkning som inn- og utreisekontroll. Slike kontroller kan inkludere bruk av overvåkingsteknologi som ellers benyttes på territoriet mot trusler mot offentlig orden og sikkerhet. Kriteriene som skal gi veiledning for å vurdere om et tiltak på territoriet går klar av forbudet mot indre grensekontroll, justeres. Endringene synliggjør lovligheten av tiltak, på visse vilkår, som skal redusere ulovlig innvandring og begrense spredning av smittbare sykdommer med epidemisk potensial. Det presiseres at plikt til registrering hos overnattingstilbydere etter Schengen-avtalen av 14. juni 1985 artikkel 45, ikke anses som indre grensekontroll.

Punkt 8 fastsetter ny artikkel 23a om en prosedyre for å overføre personer pågrepet i områdene ved de indre grensene mellom medlemsstater. Det gis nærmere saksbehandlingsregler for bruk av prosedyren, samt standard skjema som skal benyttes som vedtaksmal, i vedlegg XII.

Proseduren kan kun benyttes når tredjelandsborgeren pågripes under kontroller som involverer kompetente myndigheter i begge medlemsstatene (overførende og mottakende stat) innenfor rammene av et bilateralt samarbeid hvor det er avtalt at overføringsprosedyren skal kunne benyttes. Som eksempel nevnes felles politipatruljer, men også andre former for samarbeid omfattes. Kommisjonen har 15. mai 2024 uttalt følgende om kravet til samarbeid:

The bilateral cooperation framework could also contain arrangements as to the form of involvement of competent national authorities in the checks carried out in the border areas for the purposes of the transfer procedure. It could also include arrangements for information sharing between the competent national authorities so that all the relevant national authorities are kept up to date on the checks being conducted in this framework, in particular when they are not physically present during such checks.⁵

⁵ [Draft REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Regulation \(EU\) 2016/399 on a Union Code on the rules governing the movement of](#)

Overføring kan besluttes dersom det er klare indikasjoner på at tredjelandsborgeren har krysset grensen direkte fra en annen medlemsstat, og at vedkommende ikke har lovlig opphold og heller ikke søker beskyttelse. Dette skal vurderes ut fra opplysninger som er umiddelbart tilgjengelige for de pågripende myndighetene, herunder uttalelser fra tredjelandsborgeren, identitetsdokumenter, reisedokumenter eller andre dokumenter funnet på vedkommende, eller resultatene av søk i relevante nasjonale og felleseuropeiske informasjonssystemer.

Dersom det antas at tredjelandsborgeren er mindreårig, skal den overførende medlemsstaten underrette den mottakende medlemsstaten om denne antakelsen, og begge medlemsstatene skal sikre at alle tiltak treffes av hensyn til barnets beste og i samsvar med deres respektive nasjonale lovgivning.

Vedtak om overføring gis øyeblikkelig virkning. Myndigheten som fatter vedtak om overføring skal sikre at tredjelandsborgeren umiddelbart, og senest innen 24 timer, blir overført til den mottakende staten innenfor rammene av det aktuelle bilaterale samarbeidet. Vedtak om overføring kan påklages, men klage medfører ikke utsatt iverksettelse.

Etter overføringen vil returdirektivets bestemmelser komme til anvendelse, noe som innebærer at personen kun kan overføres én gang etter denne prosedyren. Statene skal finne praktiske løsninger for som hovedregel å unngå bruk av prosedyren på grensestrekninger hvor det er gjeninnført indre grensekontroll. Om bruk av prosedyren på slike grensestrekninger skriver Kommisjonen i uttalelse av 15. mai 2024 følgende:

While respecting the principles and conditions set out in Article 23a, Member States could, within this bilateral cooperation framework, envisage that in certain situations the transfer procedure could be used at the time of the reintroduction of internal border controls if justified in view of the local circumstances and on the basis of risk analysis.⁶

Bestemmelsen berører ikke eksisterende bilaterale avtaler og andre avtaler referert til i returdirektivet artikkel 6 nr. 3.

Punkt 9 endrer artikkel 24 om fjerning av hindringer for veitrafikken ved overgangssteder på de indre grensene. Det tilføyes også at det er tillatt med fartsgrenser som er nødvendige for bruk av teknologiske løsninger referert til i artikkel 23.

3.4 Indre grensekontroll

Punkt 10 erstatter grenseforordningen artikkel 25 om det generelle rammeverket for midlertidig gjeninnføring eller forlengelse av grensekontroll på de indre grensene. Ved en alvorlig trussel mot offentlig orden eller indre sikkerhet i en medlemsstat, kan indre grensekontroll unntaksvis gjeninnføres langs hele eller deler av den indre grensen. En slik alvorlig trussel kan stamme fra terrorhandlinger eller -trusler og trusler fra alvorlig organisert kriminalitet,

[persons across borders \(first reading\) - Adoption of the legislative act = Statements](#), 15. mai 2024 (ST 9743 2024 ADD 1 REV 1 - 'I/A' ITEM NOTE).

⁶ [Draft REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Regulation \(EU\) 2016/399 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders \(first reading\) - Adoption of the legislative act = Statements](#), 15. mai 2024 (ST 9743 2024 ADD 1 REV 1 - 'I/A' ITEM NOTE).

storskala folkehelsekriser og store eller høyprofilerte internasjonale arrangement eller hendelser. I tillegg kan indre grensek kontroll være aktuelt i ekstraordinære situasjoner karakterisert av plutselig og omfattende uautorisert migrasjon mellom medlemsstater, forutsatt at situasjonen legger et betydelig press på de samlede ressursene og kapasitetene til velforbere dte myndigheter og, dersom indre grensek kontroll ikke innføres, sannsynligvis vil sette den generelle funksjonen til området i fare. At en slik situasjon foreligger skal være dokumentert av informasjonsanalyser og andre tilgjengelige data, herunder fra relevante EU-byråer. Indre grensek kontroll skal benyttes som siste utvei. Omfanget og varigheten av kontrollen skal ikke overstige det som er strengt nødvendig i lys av den aktuelle trusselen. Indre grensek kontroll kan gjeninnføres og forlenges etter artikkel 25a og 28 på vilkårene fastsatt i artikkel 26 nr. 1 og 2, eller etter artikkel 29 i samsvar med vilkår i artikkel 30.

Punkt 11 innfører ny artikkel 25a om en prosedyre for tilfeller som krever handling på grunn av enten uforutsette eller påregnelige hendelser. Dersom trusselen er uforutsigbar og krever øyeblikkelig handling, kan det unntaksvis straks gjeninnføres indre grensek kontroll med varighet opp til én måned. En slik beslutning skal samtidig notifiseres til Europaparlamentet, Rådet, Kommisjonen og øvrige medlemsstater i henhold til artikkel 27 nr. 1. Dersom trusselen vedvarer, kan den indre grensek kontrollen forlenges inntil totalt tre måneder.

Ved gjeninnføring av indre grensek kontroll ved forutsigbare trusler skal de samme mottakerne notifiseres minst fire uker før, eller så raskt som mulig. I disse tilfellene kan indre grensek kontroll innføres for en periode på opptil seks måneder, som kan forlenges med nye seks månedersperioder for en samlet periode på maksimalt to år. Hver beslutning om å forlenge kontrollen skal notifiseres.

Dersom det foreligger en større eksepsjonell situasjon som gir et fortsatt behov for indre grensek kontroll utover to år, kan perioden forlenges med en ytterligere periode på inntil seks måneder. Slik forlengelse skal notifiseres fire uker på forhånd. Notifikasjonen skal ta hensyn til resultatet av tidligere konsultasjonsprosess og inneholde en særlig risikovurdering. Trusselen og vurderinger knyttet til alternative tiltak skal underbygges, og det skal presenteres avbøtende tiltak og eventuelt en plan for å avslutte den indre grensek kontrollen. Innen tre måneder etter denne notifikasjonen, skal Kommisjonen avgi en uttalelse om nødvendigheten og forholdsmessigheten ved forlengelsen, og den kan beslutte å åpne en ny konsultasjonsprosess. Kommisjonen plikter å åpne konsultasjoner dersom en direkte berørt medlemsstat ber om dette.

Dersom det bekreftes et fortsatt behov for indre grensek kontroll, kan en medlemsstat deretter beslutte å forlenge den indre grensek kontrollen med en ytterligere og siste periode på inntil seks måneder, i samsvar med den ovennevnte risikovurdering. Dersom en medlemsstat beslutter å forlenge kontrollen på de indre grensene, skal den umiddelbart underrette Kommisjonen om intensjon om å forlenge kontrollen ved de indre grensene. Kommisjonen vil deretter vurdere om forlengelsen er i tråd med traktatene, og i særdeleshet prinsippene om nødvendighet og forholdsmessighet, og omgående vedta en anbefaling. Anbefalingen skal også identifisere, om hensiktsmessig i samarbeid med medlemsstater, effektive kompensasjonstiltak som skal iverksettes.

Punkt 12 erstatter artikkel 26 om kriterier for midlertidig gjeninnføring og forlengelse av grensek kontroll på de indre grensene. Bestemmelsen oppstiller ulike

forhold medlemsstatene skal vurdere ved avgjørelsen av om indre grensekontroll er nødvendig og forholdsmessig. Medlemsstatene skal særlig vurdere hvorvidt kontrollen er et hensiktsmessig og egnet tiltak for å avhjelpe trusselen og om trusselen i stedet kan avbøtes med alternative tiltak, slik som gjennomføring av kontroller innenfor territoriet i henhold til artikkel 23, bruk av overføringsprosedyren i henhold til artikkel 23a, andre former for politisamarbeid eller felles innreisetiltak etter artikkel 21a. Videre skal de vurdere hvilken innvirkning kontrollene vil få for den frie bevegeligheten og i grensekryssende regioner. Ved forlengelse utover seks måneder skal medlemsstatene revurdere disse kriteriene, samt gjøre en risikovurdering etter artikkel 27. Medlemsstatene skal sikre at indre grensekontroll suppleres med egnede avhjelpende tiltak for å redusere virkningen av gjeninnført eller forlenget indre grensekontroll på personer og transport av varer.

Punkt 13 erstatter artikkel 27 med en ny bestemmelse om krav til innholdet i medlemsstatenes notifikasjoner om gjeninnføring og forlengelse av indre grensekontroll og risikovurderinger. Notifikasjonene skal inneholde informasjon om årsaken til gjeninnføringen eller forlengelsen, herunder opplysninger om hendelsene som utgjør en alvorlig trussel. Notifikasjonen skal også inneholde opplysninger om omfanget av kontrollene og spesifisering av hvilke grenser som påvirkes, navn på godkjente grensepasseringssteder, dato og planlagt varighet av tiltaket. Videre skal det gis opplysninger om vurderingen av nødvendighet og forholdsmessighet etter artikkel 26, og, hvis relevant, også opplysninger om tiltak iverksatt av andre medlemsstater. Medlemsstater kan sende felles notifikasjoner. Notifikasjonene skal følge en mal som fastsettes av Kommisjonen ved delegert rettsakt etter fremgangsmåten i artikkel 38 nr. 2.

Ved forlengelse utover seks måneder skal notifikasjonen inneholde en risikovurdering. Risikovurderingen skal presentere omfanget og den forventede utviklingen og varigheten av trusselen, angi hvilke deler av de indre grensene som kan bli berørt, samt koordineringstiltak med andre medlemsstater som er eller forventes å bli berørt av kontrollene. Risikovurderinger skal også foretas når grensekontroll gjeninnføres i ekstraordinære situasjoner karakterisert av plutselig og omfattende uautorisert migrasjon mellom medlemsstater (art. 25 nr. 1 bokstav c). I disse tilfellene skal notifikasjonen også inneholde opplysninger om situasjonen, herunder opplysninger innhentet fra relevante EU-byråer og EU-informasjonsystemer.

Medlemsstatene skal gi ytterligere informasjon dersom Kommisjonen ber om det. Medlemsstatene skal ikke være forpliktet til å framlegge alle opplysninger i tilfeller som er begrunnet i hensynet til offentlig sikkerhet, tatt i betraktning behovet for konfidensialitet knyttet til pågående undersøkelser. Opplysningene kan om nødvendig sikkerhetsgraderes, og da særlig med risikovurderingene i mente. Gradering skal ikke hindre at opplysningene gjøres tilgjengelige for berørte medlemsstater og Europaparlamentet gjennom sikre og hensiktsmessige kanaler. Risikovurderingene skal ikke sendes til Europaparlamentet.

Punkt 14 innfører en ny artikkel 27a om konsultasjoner med medlemsstater og uttalelser fra Kommisjonen. Etter å ha mottatt en notifikasjon, skal Kommisjonen etter anmodning fra en direkte berørt medlemsstat, eller på eget initiativ, åpne en konsultasjonsprosess med medlemsstatene og relevante EU-byråer. Formålet er særlig å undersøke trusselen, vurdere om tiltaket er nødvendig og forholdsmessig,

og undersøke virkningen av allerede gjeninnførte kontroller og måter å gjennomføre samarbeidet mellom medlemsstater der indre grensekontroll er gjeninnført. Medlemsstater skal ta hensyn til resultatene av konsultasjonen når de avgjør om indre grensekontroll skal gjeninnføres eller forlenges.

På bakgrunn av opplysningene i notifikasjonen, risikovurderingen og eventuelle tilleggsopplysninger fra medlemsstatene, skal Kommisjonen avgi en uttalelse hvis de mener tiltaket ikke er nødvendig eller forholdsmessig. Også andre medlemsstater kan avgi slike uttalelser. Kommisjonen skal også avgi en uttalelse når den indre grensekontrollen gis varighet i totalt tolv måneder. Uttalelsen skal inneholde en vurdering av om tiltaket er nødvendig og forholdsmessig og om alternative tiltak har blitt tilstrekkelig vurdert. Uttalelsen kan eventuelt også gi anbefalinger om samarbeid mellom medlemsstater for å avhjelpe negative konsekvenser av ellers nødvendige og forholdsmessige grensekontroller. Når Kommisjonen har avgitt sin uttalelse, skal det åpnes en konsulteringsprosess for å diskutere uttalelsen med øvrige medlemsstater.

Punkt 15 erstatter nåværende artikkel 28 med en ny bestemmelse om en spesifikk mekanisme i tilfeller hvor en storskala folkehelsekrise utgjør en risiko for den generelle funksjonen til området uten indre grenser. Når Kommisjonen har anerkjent at en slik situasjon foreligger, kan den fremme et forslag til Rådet om å fatte en gjennomføringsbeslutning som autoriserer gjeninnføring av indre grensekontroll. Gjennomføringsbeslutningen kan også inkludere passende avhjelpende tiltak for gjennomføring på nasjonalt eller EU-nivå dersom felles innreisetiltak og kontroller innenfor territoriet etter artikkel 21a og 23 ikke anses tilstrekkelige for å håndtere folkehelsekrisen. Medlemsstatene kan anmode Kommisjonen om å foreslå en slik beslutning. Beslutningen vil gjelde for en periode på opptil seks måneder, og vil kunne forlenges så lenge folkehelsekrisen vedvarer. Kommisjonen skal regelmessig gjennomgå utviklingen av den identifiserte storskala folkehelsekrisen og virkningene av tiltakene vedtatt i medhold av Rådets gjennomføringsbeslutning.

Punkt 16 erstatter nåværende artikkel 33 om rapportering om gjeninnføring av grensekontroll på de indre grensene. Medlemsstatene skal presentere en rapport for Europaparlamentet, Rådet og Kommisjonen innen fire uker etter at indre grensekontroll er opphørt, og hver tolvte måned ved forlenget indre grensekontroll. Rapporten skal særlig skissere den innledende og oppfølgende vurderingen av om tiltaket er nødvendig og forholdsmessig, og om kravene i artikkel 26 er overholdt. Den skal også vurdere gjennomføringen av kontrollene, det praktiske samarbeidet med nabomedlemsstater, innvirkningen på den frie bevegeligheten for personer, spesielt i grenseregionene, samt effektiviteten av gjeninnføringen av grensekontroll ved indre grenser, inkludert en etterfølgende vurdering av om gjeninnføringen av grensekontrollen var nødvendig og forholdsmessig. Kommisjonen vil ved gjennomføringsrettsakt fastsette en mal for rapportene.

Kommisjonen kan avgi uttalelser om medlemsstatenes etterfølgende vurderinger av avsluttede perioder med indre grensekontroll. Minst årlig skal Kommisjonen rapportere til Europaparlamentet og Rådet om tilstanden (rapporten om Schengen-samarbeidets tilstand), og den vil kunne drøftes separat med Europaparlamentet og Rådet. Rapporten skal inneholde en liste over alle beslutninger om gjeninnføring av indre grensekontroll, samt tiltak Kommisjonen har truffet i den forbindelse. I

rapporten skal det særlig legges vekt på kontroller med varighet utover tolv måneder. Den skal også omfatte en vurdering av forholdsmessighet og nødvendighet av de gjennomførte tiltakene i perioden og vise trender for uautorisert migrasjon.

3.5 Grensekryssende regioner, hasteprosedyre for delegerte rettsakter og vedlegg

Punkt 17 gjør tilføyelser i grenseforordningen artikkel 36 om endringer i vedleggene. Kommisjonen gis myndighet til å fastsette delegerte rettsakter som endrer listen med essensielle reiser i liste B i vedlegg XI. Dersom det er tvingende nødvendig, vil hasteprosedyren etter artikkel 37a kunne benyttes.

Punkt 18 tilføyer en ny artikkel 37a om hasteprosedyre som gir delegerte rettsakter øyeblikkelig virkning så lenge hverken Europaparlamentet eller Rådet motsetter seg det. Prosedyren kan benyttes til å endre Vedlegg XI liste B.

Punkt 19 tilføyer i artikkel 39 nr. 1 ny bokstav h at medlemsstatene skal underrette Kommisjonen om områder vurdert som grensekryssende regioner, og senere endrede vurderinger.

Punkt 20 tilføyer en ny artikkel 42b om notifikasjoner om grensekryssende regioner. Senest seks måneder etter rettsaktens ikrafttredelse, skal medlemsstater med felles indre grenser i samarbeid bestemme og notifisere Kommisjonen om hvilke områder på deres territorier som ut fra sterke sosiale og økonomiske bånd skal vurderes som grensekryssende regioner.

Artikkel 2 angir at forordningen trer i kraft den 20. dagen etter kunngjøring i Den europeiske unions tidende.

Forordningen tilføyes et nytt *vedlegg XI* med lister over essensielle reiser og et nytt *vedlegg XII* om prosedyre og standard skjema for overføring av personer pågrepet i grenseområdet etter artikkel 23a.

4 Gjennomføring i norsk rett

4.1 Gjennomføring i grenseloven ved inkorporasjon

Forordninger skal sikre like rettsregler i hele Schengen-området. De skal, så langt det ikke eksplisitt er gitt valgfrihet, ensartet følges i alle detaljer. For å sikre mest mulig korrekt gjennomføring av rettsakten i norsk rett, vurderer departementet at endringsforordningen til grenseforordningen bør gjennomføres ved inkorporasjon.

Departementet foreslår at endringsforordningen gjennomføres ved en tilføyelse i henvisningsbestemmelsen i grenseloven som angir at grenseforordningen, med de endringene som gjøres i forordning (EU) 2024/1717, skal gjelde som norsk lov. Forslaget bygger videre på lovens system og eksisterende inkorporasjonsbestemmelsen i grenseloven § 8 nr. 1, som gjennomfører grenseforordningen (EU) 2016/399 og senere endringsforordninger til denne.

Bestemmelsen skal forstås slik at grenseforordningen gjelder som norsk lov i den utstrekning den inneholder bestemmelser som er bindende for Norge etter Schengen-samarbeidet. Dette innebærer blant annet at Norge ikke blir formelt bundet av forordningens henvisninger til definisjoner og bestemmelser i regelverk

som faller utenfor Schengen-samarbeidet og som ikke er gjort til norsk rett. Et eksempel på en slik definisjon er «instrumentalisering av migranter», som defineres med en henvisning til krise- og force majeure-forordningen, som faller utenfor Norges tilknytningsavtaler med EU.⁷

4.2 Gjennomføringen av fremtidige endringer i vedleggene

Grenseforordningen artikkel 36 gir Kommisjonen myndighet til å vedta delegerte rettsakter som endrer vedlegg III, IV, VIII, samt å gjøre tilføyelser til liste B i vedlegg XI.

Vedlegg III inneholder maler for køskilting ved grenseovergangssteder, jf. grenseforordningen artikkel 10. Vedlegg IV gir praktiske retningslinjer for stempling av reisedokumenter, jf. artikkel 11 nr. 4. Vedlegg VIII inneholder et skjema til bruk som bevis for lovlig korttidsopphold dersom personens reisedokumenter ikke er stemplet ved inn- og utreise til Schengen-området, jf. artikkel 12 nr. 2. Vedlegg XI inneholder i del A og B listen over essensielle reiser som gis eller kan gis en særlig status dersom det i EU innføres felles innreisebegrensninger eller andre reisetiltak ved en storskala helsekrise. Når Kommisjonen er gitt myndighet til å utvide listen i del B, dvs. listen over personer som *kan* inkluderes som essensielle reiser i den konkrete gjennomføringsrettsakten etter grenseforordningen artikkel 21a, medfører ikke oppføring på liste B rettigheter i seg selv.

Etter departementets syn er det hensiktsmessig og ønskelig å kunne gjennomføre slike vedleggsendringer i forskrift. Vedleggene inneholder tekniske og detaljerte regler av en slik karakter at det ikke er naturlig at lovgiver tar stilling til endringer i dem. De aktuelle vedleggene gir ikke i seg selv rettigheter eller plikter. En hjemmel for å kunne gjennomføre slike endringer i nasjonal forskrift vil gjenspeile trinnhøydeforskjellen som kommer til uttrykk i forordningen, som nettopp delegerer endringsmyndigheten fra de lovgivende organene i fellesskap til Europakommisjonen alene. Gjennomføring i forskrift legger også til rette for raskere gjennomføring av endringer, noe som gjør det lettere å bidra til å nå målsettingen om samtidig iverksettelse i alle Schengen-statene.

Grenseforordningen ny artikkel 37a gir dessuten særlige regler for fremgangsmåten for fastsettelsen av delegerte rettsakter i hastesaker, hvilket også tilsier at det legges til rette for rask gjennomføring av endringene i norsk rett.

Departementet foreslår en derogasjonsbestemmelse i grenseloven § 25 ny nr. 14 som åpner for at senere endringer i grenseforordningen vedlegg III, IV, VIII og XI vedtatt av Kommisjonen, kan gjennomføres i forskrift. Løsningen er i tråd med lovgivningsteknikken det i senere år er åpnet for når tilsvarende problemstilling har oppstått ved gjennomføring i norsk rett av forordninger inntatt i EØS-avtalen.

4.3 Konsekvensjusteringer i grenseloven

Grenseloven har enkelte bestemmelser som gjengir hovedinnholdet i noen av grenseforordningens bestemmelser. Dette gjelder særlig lovens kapittel 4 om grenseovervåking. Som følge av endringene i grenseforordningen art. 13, som nærmere presiserer og utvider formålene med grenseovervåking, vurderer

⁷ Se henvisning til forordning (EU) 2024/1359 art. 1 nr. 4 bokstav b første punktum i forordning (EU) 2024/1717 pkt. 3.

departementet at det er behov for konsekvensjusteringer i grenseloven §§ 18 og 19.

Grenseovervåking defineres i gjeldende § 18 som overvåking av grenseovergangssteder og grensene på strekningene mellom grenseovergangssteder for å forhindre at personer omgår inn- og utreisekontrollen. Det foreslås å tilføye at grenseovervåkingen også har til formål å avdekke uautoriserte grensekryssinger, bidra til skjerpet situasjonsbevissthet, bekjempe grensekryssende kriminalitet og iverksette tiltak mot personer som har krysset grensen ulovlig. Med denne endringen harmoniseres lovteksten med forordningens formålsangivelse i grenseforordningen artikkel 13.

I § 19 om overvåking av ytre Schengen-grense foreslås nåværende omtale av formålet med overvåkingen fjernet. Etter endringen vil formålene med grenseovervåking kun komme til uttrykk i § 18.

4.4 Behandling av personopplysninger i forbindelse med grenseovervåking

Bestemmelsen om grenseovervåking i grenseforordningen artikkel 13 er endret, se kapittel 3.1 over. Rettsaktens fortalepunkt 16 angir at bruken av tekniske hjelpemidler i forbindelse med grenseovervåking, særlig teknologi som er i stand til å samle inn personopplysninger, må være basert på og utøves i samsvar med klart definerte bestemmelser i nasjonal lovgivning.

Grenseloven § 23 angir allerede at grenseovervåking kan skje ved bruk av kamera og andre tekniske og elektroniske hjelpemidler, og at bruk av slikt utstyr skal varsles. Ved behandling av personopplysninger kommer lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) til anvendelse. Etter grenseloven § 25 nr. 10 kan det gis forskrift om behandling av opplysninger, blant annet om innsyn, retting og sletting. Etter grenseloven § 25 nr. 12 kan det gis forskrift om gjennomføringen av rettsakter som nevnt i grenseloven § 8 første ledd, blant annet om behandling av opplysninger. Det er per i dag ikke gitt forskrifter om behandling av opplysninger i forbindelse med grenseovervåking.

Departementet foreslår enkelte justeringer i grenseloven og grenseforskriften om behandling av opplysninger. For det første foreslås ordet «opplysninger» erstattet med «personopplysninger» i tittelen til grenseloven kapittel 5, grenseloven §§ 22 og 25 nr. 10 og 12 og grenseforskriften §§ 5-1 og 5-6. For det andre foreslås at betegnelsen «sensitive opplysninger» endres til «særlige kategorier av personopplysninger» i grenseloven § 22. Ingen av disse endringene er ment å utgjøre realitetsendringer, men foreslås for å sikre mer ensartet begrepsbruk i grenseloven og personopplysningsloven.

For det tredje foreslås at ordlyden i grenseloven § 22 om behandlingsgrunnlag utvides til også å dekke grenseovervåking. Bestemmelsens ordlyd gir per nå kun behandlingsgrunnlag for behandling av personopplysninger i forbindelse med grensekontroll. At grenseovervåking også vil kunne utgjøre behandling av opplysninger var forutsatt også da grenseloven ble vedtatt, og det ble i forarbeidene lagt til grunn at de alminnelige reglene for behandling av personopplysninger ville komme til anvendelse i slike tilfeller. I Prop. 161 L (2016-2017) Lov om grensetilsyn og grensekontroll av personer (grenseloven) s. 70 fremgår det også at «forsvarets grenseovervåking på vegne av politiet på den norsk-russiske grensen skjer parallelt med den militære overvåkingen av grensen,

og også politiets overvåking av sjøgrensen foregår ved hjelp av avanserte systemer som eies av andre og tjener flere formål». Det er inngått databehandleravtaler mellom politiet og Forsvaret, Kystverket og SITA knyttet til grenseovervåking.

4.5 Forslag til endringer i utlendingsloven om overføringsprosedyren

4.5.1 Bortvisning

Endringsforordningen artikkel 23a innfører en ny overføringsprosedyre mellom medlemsstater. Overføringen skal skje i samsvar med fremgangsmåten fastsatt i vedlegg XII, se omtale i punkt 3.3.

Overføringsprosedyren innebærer et bortvisningsvedtak med krav til rask effektivering. Departementet mener det er hensiktsmessig at prosedyren reflekteres i bestemmelsene om bortvisning av tredjelandsborgere i utlendingsloven. Tilpasningene vil synliggjøre overføringsprosedyren og skape økt forutberegnelighet om et inngripende tiltak.

Departementet foreslår at vedtak om overføring tilføyes listen i utlendingsloven § 17 første ledd ny bokstav o over situasjoner der utlendinger kan bortvises.

Det er valgfritt for statene om de vil benytte overføringsprosedyren, og bruken av prosedyren må ha grunnlag i en bilateral avtale. Politidirektoratets foreløpige vurdering er at det i første omgang bør vurderes å avtale bruk av prosedyren med de nordiske landene.

Av fortalepunkt 33 fremgår at medlemsstatene, i samsvar med nasjonal rett, bør kunne inngå avtaler med transportører om å føre tredjelandsborgere tilbake, dersom tredjelandsborgere ankom med transportøren. Ansvar for utgifter til uttransportering er i norsk rett regulert av utlendingsloven § 91 og utlendingsforskriften § 17-16. Transportøransvaret gjelder ikke ved innreise over indre Schengen-grense, jf. § 91 åttende ledd.

4.5.2 Vedtakskompetanse

Etter grenseforordningen art. 23a skal vedtak om overføring gi umiddelbar virkning, og den nasjonale kompetente myndigheten skal sikre at overføringen skjer umiddelbart og senest innen 24 timer, jf. vedlegg XII del A nr. 1, 3 og 6.

Gitt de korte tidsfristene er det hensiktsmessig å legge vedtakskompetansen etter prosedyren til politiet. Dette harmonerer også med utlendingsloven § 18 første ledd, som legger vedtakskompetansen for bortvisning til politiet når utlendingen bortvises etter kortvarig opphold i riket. Ettersom prosedyren kun kan anvendes i grenseområder overfor tredjelandsborgere som det er klare indikasjoner på at har ankommet direkte fra den mottakende Schengen-staten, vil vedkommende trolig sjelden allerede ha oppholdt seg syv dager i riket før pågripelsen skjer. Etter departementets syn bør kompetansen til å fatte slike vedtak legges til politimesteren eller den politimesteren gir fullmakt i samsvar med kompetanseregelen i utlendingsloven § 18 første ledd første setning, jf. også § 75 fjerde ledd.

Når vedtakskompetansen legges til politiet etter utlendingsloven, vil Utlendingsdirektoratet være klageinstans, jf. utlendingsloven § 76 første ledd.

4.5.3 Saksbehandlingsregler og tvangshjemler

Som utgangspunkt gjelder forvaltningsloven med mindre annet er bestemt i eller i medhold av lov, jf. nevnte lov § 1. Ny artikkel 23a i grenseforordningen og saksbehandlingsreglene i vedlegget avviker noe fra det som følger av alminnelig norsk forvaltningsrett og de særlige saksbehandlingsreglene i utlendingsloven. For eksempel er det tvilsomt om skjemaet i vedlegg XII del B (som skal utgjøre enkeltvedtaket) oppfyller forvaltningsrettens krav til redegjørelse for innholdet i rettsregelen, jf. forvaltningsloven § 25 første ledd.

Som utgangspunkt skal det dessuten gis forhåndsvarsel før det fattes vedtak om bortvisning, jf. forvaltningsloven § 16. Forhåndsvarsling kan imidlertid unnlates dersom slik varsling ikke er praktisk mulig eller vil medføre fare for at vedtaket ikke kan gjennomføres, jf. tredje ledd bokstav a.

Departementet tolker grenseforordningen art. 23a dithen at det ikke er ment at tredjelandsborgeren skal forhåndsvarsles i disse tilfellene, men at hensynet til kontradiksjon skal ivaretas gjennom klagebehandlingen. Det følger av bestemmelsen at vedtak om overføring vil kunne fattes på grunnlag av opplysninger som er umiddelbart tilgjengelige for de pågripende myndighetene og på bakgrunn av søk i relevante informasjonssystemer og databaser.

For å synliggjøre at prosedyren innebærer saksbehandlingsregler som avviker fra forvaltningsloven, foreslås en tilføyelse i utlendingsforskriften § 5-4 nytt tredje ledd om at vedtak om bortvisning etter utlendingsloven § 17 første ledd nr. o fattes ved utfylling av standardskjema og etter saksbehandlingsreglene som følger av grenseforordningen artikkel 23a og vedlegg XII.

Det følger av utlendingsforskriften § 5-4 første ledd at utlendingen skal få veiledning og underretning om vedtaket om bortvisning på et språk personen forstår, jf. utlendingsloven § 82 og forvaltningsloven § 27. Etter annet ledd skal vedtak om bortvisning som hovedregel anmerkes i utlendingens pass eller reisedokument. Videre har utlendingen en rett til å uttale seg før vedtaket fattes, jf. utlendingsloven § 81. Etter norsk rett gis det rett til fritt rettsråd uten behovsprøving i saker om bortvisning, jf. utlendingsloven § 92 første ledd. Departementet vurderer at disse bestemmelsene som utgangspunkt kommer til anvendelse i forbindelse med overføringsvedtak. Personer som får utstedt overføringsvedtak vil kunne registreres i utlendingsregisteret i henhold til utlendingsforskriften § 18-1 første ledd bokstav g. Departementet ber om innspill til om det anses hensiktsmessig med særregulering av kravene til forhåndsvarsling i disse sakene.

Vedtaket om overføring skal gis umiddelbar virkning, jf. vedlegg XII del A nr. 1. Dette er i samsvar med hovedregelen i utlendingsloven § 90 første ledd, som angir at vedtak om bortvisning av en utlending uten oppholdstillatelse eller oppholdsrett i riket, kan iverksettes straks. Det følger av grenseforordningen art. 23a nr. 3 at klager på overføringsbeslutning skal behandles i samsvar med nasjonal rett i den overførende medlemsstaten. Etter grenseforordningen art. 23a nr. 3 skal klage på vedtak om overføring ikke kunne gi utsatt iverksettelse. Det foreslås ingen særskilte tilpasninger for å reflektere disse saksbehandlingsreglene.

Etter vedlegg XII del A nr. 6 skal overføringen skje umiddelbart og senest innen 24 timer, uten at det oppstilles utreisefrister. Det følger av utlendingsloven § 90 sjettede ledd om utreisefrister at vedtak som innebærer at en utlending må forlate

riket, iverksettes ved at utlendingen pålegges å reise innen en fastsatt frist. I utlendingsloven § 90 sjette ledd annet punktum listes opp situasjoner der det kan unnlates å gi en utreisefrist eller settes kortere frist. Departementet foreslår at overføringsvedtak tilføyes listen i utlendingsloven § 90 sjette ledd annet punktum som ny bokstav g som et tilfelle der det kan unnlates å oppstille utreisefrist.

Det er også foreslått endringer i utlendingsloven § 90 i høringsnotat med forslag til endringer i utlendingsregelverket som følge av nye SIS-forordninger m.m..⁸ Det pågår et arbeid med å følge opp dette forslaget i departementet. Dersom bestemmelsen vedtas endret, foreslås tilsvarende pedagogiske henvisning innarbeidet i ny ordlyd på passende sted ved behov.

I tillegg foreslås en konsekvensjustering i utlendingsforskriften § 17-14a om plikten til å forlate riket, hvor det presiseres at plikten ikke innebærer å forlate Schengen-området dersom det er besluttet overføring til et annen Schengen-stat.

Utlendingsloven §§ 21, 21a og kapittel 12 regulerer utlendingsmyndighetenes tvangsmidler. Bruk av overføringsbeslutningen vil kunne gjøre det nødvendig å bruke tvangsmidler i forbindelse med kontroll av om vilkårene for bruk av overføringsprosedyren er oppfylt og for å gjennomføre overføringsvedtaket. Departementet anser at bestemmelsene om gjennomføring av utlendingskontroll, tilbakeholdelse og innbringelse, visitasjon og pågripelse også dekker de behov som kan oppstå i forbindelse med vedtak om overføring. Hva gjelder pågripelse og internering, vil trolig utlendingsloven § 106 første ledd bokstav b og i være aktuelle hjemmelsgrunnlag i disse situasjonene. Det bes likevel om høringsinstansenes syn på om det i stedet bør foreslås tilføyd en ny bokstav til bestemmelsen som i alle tilfeller vil hjemle pågripelse og internering i disse tilfellene, tilsvarende som er gjort i § 106 første ledd bokstav h ved hurtigprosedyre asylsaksbehandling.

4.6 Om felles innreisetiltak ved storskala folkehelsekriser

Ved fremtidige storskala folkehelsekriser gis Rådet kompetanse til ved gjennomføringsrettsakter å fastsette felles innreisetiltak for Schengen-områdets yttergrense, se omtalen av ny artikkel 21a i kapittel 3.2. Som del av Schengen-samarbeidet vil Norge være forpliktet til å implementere gjennomføringsrettsakten i norsk rett, slik at den får internrettslig virkning. Det følger av det dualistiske systemet at folkerettslige regler først blir gjeldende norsk rett når de er gjennomført i enten lov eller forskrift.

Dette reiser spørsmålet om nødvendige nasjonale regelverksendringer som følger av en gjennomføringsrettsakt om felles innreisetiltak bør vedtas av Stortinget i lovs form, eller om Stortinget bør delegerer sin kompetanse i form av en hjemmel for gjennomføring av Rådets gjennomføringsrettsakter i forskrift.

Valgt kompetansefordeling i EU, at rettsaktkompetansen er lagt til Rådet, kan tilsi at kompetanse til gjennomføring i norsk rett legges til regjeringen i form av en forskriftshjemmel.

Gjennomføringsrettsakter om felles innreisetiltak vil oppstille restriksjoner som griper inn i privatpersoners bevegelses- og handlefrihet. Restriksjonene knytter seg

⁸ [Høringsbrev - Forslag om endringer i utlendingsregelverket som følge av nye SIS-forordninger m.m. - regjeringen.no](#), 27. februar 2023.

til helserelaterte forhold, og unntak fra restriksjonene vil kunne gis etter medisinsk testing og dokumentasjon. En slik gjennomføringsrettsakt vil også kunne påvirke nasjonale behov for innvandring og arbeidskraft. Reglens inngrepene kan bli så omfattende at disse bør fastsettes av Stortinget.

Tidselementet er på den annen side et viktig argument for å delegere gjennomføringskompetansen til regjeringen i form av en forskriftshjemmel. Det lar seg neppe gjøre å forutse hvordan fremtidens storskala folkehelsekriser vil utarte seg, men det kan antas at det vil være behov for rask implementering i møte med trusselen. Innreisetiltakene skal være nødvendige og forholdsmessige, noe som må påregnes å nødvendiggjøre hyppige endringer og regler av kort varighet.

Dersom gjennomføringsrettsakten skal kunne gjennomføres i forskrift, mener departementet at slike forskriftsbestemmelser bør fastsettes av Kongen i statsråd som en sak av viktighet, og ikke ved departementsvedtak. Som påpekt av Koronakommisjonen i NOU 2021: 6 *Myndighetenes håndtering av koronapandemien* (på s. 275) sørger denne vedtakelsesformen for politisk ansvar og dermed demokratisk kontroll, i tillegg til at de prosessuelle kravene ved slik behandling bidrar til å sikre helhetlige vurderinger.

En forskriftshjemmel kan tas inn enten i grenseloven, smittevernloven eller utlendingsloven. Forskriftshjemmelen ville for eksempel kunne lyde:

«Kongen i statsråd kan i forskrift fastsette begrensninger på reiser til Norge over Schengen-området yttergrense, herunder innreiserestriksjoner og smitteverntiltak, som vedtatt av Rådet for den europeiske union i gjennomføringsrettsakter om begrensninger på reiser til Unionen i medhold av grenseforordningen artikkel 21a, jf. grenseloven § 8 nr. 1»

Departementet tar ikke stilling til spørsmålet nå. Spørsmålet inngår i en bredere vurdering av hvordan beredskapshjemler skal utformes og hvilke fullmakter regjeringen skal ha i krisesituasjoner. Spørsmålet bør derfor sees i sammenheng med Koronakommisjonens utredning og oppfølgingen av deres anbefaling om revisjon av smittevernloven og helseberedskapsloven.⁹

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Gjennomføring av rettsakten forventes å innebære mindre økonomiske og administrative konsekvenser for politiet og utlendingsmyndigheter, og da hovedsakelig av midlertidig karakter og primært knyttet til overføringsprosedyren.

Utlendingsdirektoratet vurderer at det vil påløpe kostnader for å tilpasse saksbehandlingssystemets kodeverk dersom overføringsprosedyren legges inn som en ny form for bortvisning i utlendingsloven § 17. Dette arbeidet er anslått til å koste om lag 2 millioner kroner i form av en engangskostnad.

Det legges til grunn at det også etter gjeldende regelverk er grunnlag for bortvisning av de tredjelandsborgerne som i fremtiden vil kunne omfattes av overføringsprosedyren. Innføringen av den nye overføringsprosedyren forventes derfor ikke å medføre økte kostnader til klagebehandling og effektivering av vedtak.

⁹ NOU 2021: 6 pkt. 8.10 (s. 112).

Ved innføringen av overføringsprosedyren vil det være et midlertidig behov for opplæring og tilpasninger av eksisterende retningslinjer og saksbehandlingsmateriell, både i Utlendingsdirektoratet og politiet. Politidirektoratet vil for øvrig muligens måtte vurdere og eventuelt forhandle eksisterende og nye bilaterale avtaler om bruk av overføringsprosedyren. Politiet antas å ville påføres engangsutgifter på noen millioner kroner i forbindelse med gjennomføringen av regelverket og eventuelle avtaleforhandlinger.

De anslåtte merutgiftene forutsettes håndtert innenfor virksomhetenes gjeldende budsjettammer.

6 Forslag til lov- og forskriftsendringer

6.1 Grenseloven

I lov 20. april 2018 nr. 8 om grensetilsyn og grensekontroll av personer (grenseloven) foreslås følgende endringer:

§ 8 første ledd nr. 1 skal lyde:

1. Forordning (EU) 2016/399 om bevegelsen av personer over grenser (grenseforordningen), som endret ved forordning (EU) 2017/458, forordning (EU) 2017/2225, forordning (EU) 2018/1240, forordning (EU) 2019/817, forordning (EU) 2021/1134 og forordning (EU) 2024/1717.

§ 18 skal lyde:

Med grenseovervåking forstås overvåking av grenseovergangssteder og grensene på strekningene mellom grenseovergangssteder for å forhindre at personer omgår inn- og utreisekontrollen, *for å avdekke uautoriserte grensekryssinger, bidra til skjerpet situasjonsbevissthet, bekjempe grensekryssende kriminalitet og iverksette tiltak mot personer som har krysset grensen ulovlig.*

§ 19 skal lyde:

Politiet kan overvåke ytre Schengen-grense med nærliggende områder, territorialfarvannet og tilstøtende sone samt ferdselen til og fra de overvåkede områdene.

Kapittel 5 overskriften skal lyde:

Kapittel 5. Behandling av personopplysninger og taushetsplikt

§ 22 skal lyde:

Behandling av personopplysninger

§ 22 første ledd skal lyde:

Politiet kan behandle *personopplysninger*, herunder *særlige kategorier av personopplysninger*, som er nødvendige for gjennomføring av grensekontroll og *grenseovervåking* etter loven.

§ 25 ny nr. 10 skal lyde:

10. behandling av *personopplysninger*, blant annet om innsyn, retting og sletting og om behandling, herunder utveksling, av opplysninger i koordineringssenteret for Eurosur, jf. § 22,

§ 25 ny nr. 12 skal lyde:

12. gjennomføringen av rettsakter som nevnt i § 8 første ledd, blant annet om behandling av *personopplysninger*

§ 25 ny nr. 14 skal lyde:

14. gjennomføring av endringer i vedlegg III, IV, VIII og XI til forordning (EU) 2016/399 (grenseforordningen) med senere endringer vedtatt av Europakommisjonen i medhold av grenseforordningen artikkel 36, jf. § 8 første ledd nr. 1.

6.2 Utlendingsloven

I lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) foreslås følgende endringer:

§ 17 første ledd bokstav n skal lyde:

n. når utlendingen nekter å avgi biometrisk personinformasjon når det er påkrevd etter *grenseforordningen art. 6 nr. 1 bokstav f, jf. grenseloven § 8 nr. 1.*

§ 17 første ledd ny bokstav o skal lyde:

o. når utlendingen pågripes i områder ved indre Schengen-grense og besluttes overført i medhold av grenseforordningen art. 23a, jf. grenseloven § 8 nr. 1.

§ 90 sjette ledd skal lyde:

Vedtak som innebærer at en utlending må forlate riket, iverksettes ved at utlendingen pålegges å reise innen en fastsatt frist. Fristen skal settes til mellom sju og tretti dager. Dersom det anses nødvendig, kan det settes en lengre frist. Det kan settes en kortere frist enn sju dager eller unnlates å gi en utreisefrist når

- a. det er fare for unndragelse, jf. § 106 d,
- b. en søknad er avslått som åpenbart grunnløs eller som følge av vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger,
- c. utlendingen er funnet å utgjøre en trussel mot offentlig orden,

- d. utlendingen omfattes av § 32,
- e. utlendingen bortvises eller utvises ved *Schengenyttergrensen*,
- f. utlendingen utvises etter § 66 første ledd bokstav b, c, e eller g eller annet ledd eller §§ 67 eller 68, *eller*
- g. *utlendingen bortvises etter § 17 første ledd bokstav o.*

6.3 Grenseforskriften

I forskrift 29. april 2022 nr. 665 om grensetilsyn og grensekontroll av personer (grenseforskriften) foreslås følgende endringer:

§ 5-1 overskriften skal lyde:

§ 5-1. Formål. Regler som gjelder for behandlingen av *personopplysninger*

§ 5-6 første og annet ledd skal lyde:

Begjæring om innsyn, retting, begrensning av behandling eller sletting av *personopplysninger* etter personvernforordningen artikkel 15 til 18 fremmes for den behandlingsansvarlige.

Avgjørelse om innsyn, retting, begrensning av behandling og sletting av *personopplysninger* treffes av den behandlingsansvarlige. Avgjørelsen kan ikke påklages til overordnet organ.

6.4 Utlendingsforskriften

I forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften) foreslås følgende endringer:

§ 5-4 nytt tredje ledd skal lyde:

Vedtak om bortvisning etter utlendingsloven § 17 første ledd nr. o fattes ved utfylling av standard skjema og etter saksbehandlingsregler som følger av grenseforordningen artikkel 23a og vedlegg XII, jf. grenseloven § 8 nr. 1.

§ 17-14a skal lyde:

§ 17-14a. Plikten til å forlate riket

Vedtak som innebærer at en utlending må forlate riket, jf. lovens § 90 sjette ledd, innebærer at utlendingen må forlate Schengenområdet, med mindre utlendingen har oppholdstillatelse eller annet grunnlag for opphold i et annet Schengenland *eller utlendingen bortvises etter § 17 første ledd bokstav o.*