



POLITIET
POLITIDIREKTORATET

NORSK POLITI I SCHENGEN

1996–2016



NORSK POLITI I SCHENGEN

1996–2016

En rapport av Stein Ulrich

FORORD

Schengensamarbeidet er viktig i det europeiske samarbeidet og sentralt i norsk politikk. Norges deltakelse har hatt betydning for å forme politiets oppgaver på en rekke områder innenfor politiets samfunnsoppdrag. Kontroll på territoriet og grensekontroll er viktig for å forebygge og etterforske kriminalitet og skape trygghet for befolkningen.

Schengen regelverk og operative forpliktelser berører politiets arbeid i land utenfor Europa, gjennomføringen av kontroll på territoriet og grensekontroll, politisamarbeid, utvikling av datasystemer og retur. Gjennom Schengen-samarbeidet deltar norsk politi i felleseuropeiske operasjoner og skaffer viktig kompetanse til innenlands bruk.

Politidirektoratet har gitt tidligere politimester Stein Ulrich muligheten til å utarbeide denne rapporten som er gitt tittelen "Norsk politi i Schengen". Rapporten handler om grunnleggende sider ved Schengensamarbeidet, norsk

deltakelse og betydningen for norsk politi, og den følger utviklingen av Schengen helt opp til i dag.

Rapporten bygger på Ulrichs omfattende kunnskap og kompetanse ervervet gjennom en lang karriere med interesse for internasjonalt samarbeid, som europarådgiver i Justis- og beredskapsdepartementet, politimester, og seniorrådgiver i Politidirektoratet. I den siste funksjonen har han blant annet representert politidirektøren i Frontex' styre.

Alle vurderinger og synspunkter står for Stein Ulrichs regning.

Jeg håper rapporten vil være nyttig for mange innenfor og utenfor politiet. Jeg vil rette en stor takk til Stein Ulrich, men også til dere andre som har bidratt for innsatsen.

Redaksjonen er avsluttet 1. desember 2016.



Odd Reidar Humlegård
Politidirektoratet, desember 2016

Innhold

FORORD	3
1 INNLEDNING	9
2 AVGRENSNING	10
3 HVA ER SCHENGENSAMARBEIDET?	11
3.1 Helhetlig grenseforvaltning	11
3.2 Situasjonen i 2016	11
3.3 Hvorfor Schengen?	13
3.4 Noen grunnprinsipper	14
3.4.1 Suverenitet	14
3.4.2 EUs fire friheter og forholdet til Schengensamarbeidet	14
3.4.3 Schengen-regelverket	16
3.5 Schengen i dagens Europa	17
4 LITT SCHENGEN-HISTORIE	18
4.1 Begynnelsen	18
4.2 Fra mellomstatlig samarbeid til EU-regelverk	18
5 NORGES OG NORDENS VEI INN I SCHENGEN	20
5.1 Bakgrunn og motiv	20
5.1.1 Norden som reisefrihetsområde	20
5.1.2 Norden i EU?	20
5.1.3 Etter folkeavstemningen – ny situasjon	21
5.2 Forhandlingene om Schengen-medlemskap	22
5.2.1 Første runde – Schengen-statene (samarbeidsavtalen)	22
5.2.2 Annen runde – EU (tilknytningsavtalen)	22
5.2.3 Norges formelle stilling i Schengensamarbeidet	23

6	FORBEREDELSE TIL SCHENGEN	27
6.1	Møte med ny virkelighet – utfordringer	27
6.2	Organiseringen	28
6.3	Schengen evaluering – adgangskort til Schengen	29
6.4	D-dag 2001	30
7	UTVIKLINGEN I EU/SCHENGEN ETTER 2001	31
7.1	EU-organene som styrer Schengen – de ulike nivåer	31
7.1.1	De øverste organene	31
7.1.2	Rådsarbeidsgruppene	31
7.1.3	Kommisjonens ekspertgrupper	32
7.1.4	Norsk innflytelse	33
7.2	Lisboatraktaten 2009	34
8	DUBLIN-REGELVERKET – EUs SYSTEM FOR BEHANDLING AV ASYLSØKNADER	36
8.1	Dublinkonvensjonen	36
8.2	Eurodac	37
8.3	Forholdet Dublin – Schengen	37
9	SCHENGEN OG INNVANDRING	38
10	SCHENGENSAMARBEIDET – KONSEKVENSER OG BETYDNING FOR POLITIET – POLITIETS ROLLE	40
10.1	Schengensamarbeidet: Hva er det, hva krever det og hva gir det?	40
10.2	Organisering av Schengen-arbeidet i norsk politi	41
10.2.1	Politidirektoratet	41
10.2.2	Kripos	41
10.2.3	Politiets IKT-tjenester – PIT (tidligere PDMT)	41
10.2.4	Politidistriktene	41
10.2.5	Politihøgskolen	42
10.2.6	Politiets utlendingsenhet	42
10.2.7	Nærpolitireformen	43

10.3 Schengen evaluering: Etterkontroll – oppfølging	43
10.3.1 Evaluering av Norge 2005 og 2011–2012	43
10.3.1.1 Evalueringsprosessen	43
10.3.1.2 Evalueringen i 2005 – resultater	43
10.3.1.3 Evalueringen i 2011–2012 – resultater	44
10.3.2 Ny Schengen evalueringsmekanisme	45
10.3.3 Norske Schengeninspektører	46
10.4 Schengen-konsekvenser for politiets arbeid	46
10.4.1 Grensesamarbeidet – grensekontroll	46
10.4.1.1 Generelt om grensekontroll	46
10.4.1.2 Bruk av SIS ved grensekontroll	48
10.4.1.3 Asylankomster på/over grensen	48
10.4.1.4 Ulike typer grenser	49
10.4.2 Frontex-samarbeidet	56
10.4.2.1 Hva er Frontex?	56
10.4.2.2 Eurosur	63
10.4.2.3 Norsk deltagelse i Frontex	65
10.4.2.4 Betydningen av Frontex	67
10.4.3 Schengenvisum	67
10.4.4 Politisamarbeid i Schengen	69
10.4.4.1 Schengen-instrumentene: SIS/SIRENE	69
10.4.4.2 Schengen-instrumentene: Operativt politisamarbeid over indre grenser	73
10.4.4.3 Schengen-instrumentene: Annet politisamarbeid	74
10.4.4.4 Schengen-instrumentene: Konklusjon	75
10.4.5 Internasjonale relasjoner – bilateralt politisamarbeid	75
10.4.6 Midlertidig gjeninnføring av grensekontroll på indre Schengengrenser	76
10.4.7 Utlendingskontroll på territoriet	78
10.4.8 Retur av utlendinger som ikke gis opphold	79

10.5 Kompetanseheving	82
10.5.1 Generelt	82
10.5.2 I norsk regi	83
10.5.3 I Frontex-regi	83
10.5.4 I CEPOL-regi	83
10.6 Infrastruktur og utstyr for grensekontroll	84
10.7 EUs justis- og politisamarbeid utenom Schengen	85
10.7.1 Generelt	85
10.7.2 Europol	85
10.7.3 Eurojust	86
10.7.4 Den europeiske arrestordren	87
10.7.5 Prüm-samarbeidet	87
10.7.6 EUs politisjefsfora (EPCTF og EPCC)	88
10.7.7 ATLAS – Special Intervention Units (SIU)	89
10.7.8 Oppsummering	90
11 NÆRPOLITIREFORMEN – NYE POLITIDISTRIKTER	91
11.1 Føringer for internasjonalt samarbeid	91
11.2 Konsekvenser av nærpolitireformen for Schengen	91
12 KURSEN VIDERE FOR SCHENGENSAMARBEIDET	94
12.1 Utfordringer	94
12.2 Hva er oppnådd?	96
12.3 Norsk politis situasjon i fremtidens Schengensamarbeid	96
VEDLEGG	98



1 INNLEDNING

«Norsk politi i Schengen» bygger på omfattende innhenting av informasjon gjennom intervjuer med sentrale aktører på nasjonalt og europeisk nivå, tilgjengelig litteratur og dokumenter, samt egne erfaringer og vurderinger. Rapporten er blitt til gjennom et godt lagspill der mange har deltatt.

Professor Helene Gundhus ved Politihøgskolen har bidratt som veileder. I Politidirektoratet har Internasjonal seksjon hatt hovedansvaret og flere av seksjonens medarbeidere har fulgt arbeidet tett og gitt verdifulle innspill. Seniorrådgiver Ellen Ahnfelt har hatt hovedansvaret for koordineringen. Politiinspektør Kari-Grethe Stave har vært viktig i arbeidet med å ferdigstille rapporten. Kripos, Politiets utlendingsenhet og Politiets IKT-tjenester har bidratt med viktig informasjon. En rekke personer har bidratt med kommentarer til tidligere versjoner av rapporten.

Formålet med rapporten er å formidle kunnskap om Schengensamarbeidet, innenfor og utenfor politiet.

Rapporten beskriver Norges stilling – hvordan vi ble medlem av Schengen og ikke av EU – og utviklingen av Schengensamarbeidet frem til i dag. Det er særlig lagt vekt på hvilke konsekvenser det har hatt – og har – for norsk politi å være den sentrale norske myndighet ansvarlig for å gjennomføre Schengen-regelverket i Norge på det praktiske plan. Hovedlinjene skal markeres – med noen vurderinger tilknyttet.

Innenfor politiet er Schengen blitt et viktig fagområde for mange grupper av personell og innen alle tjenestegrener. Samhandling nasjonalt og internasjonalt på fagområdet

Schengen er blitt en del av politiets hverdag. Bruken av de midler og metoder som Schengensamarbeidet byr på er utbredt i norsk politi, men kan utvides. Basiskunnskap om Schengen er derfor viktig.

Rapporten gir bakgrunnsstoff til de som arbeider med spesielle deler av Schengen-regelverket, f.eks. i utlendingsforvaltningen og grensekontrollen. Men den tar ikke sikte på å gi disse spesialistene fullt ut tilstrekkelig kunnskap om regelverket de skal forvalte. Det ville sprengte rammen for rapporten. Reglens fremstilling og tolkning må leserne finne andre steder. Som hovedreferanse for politiets grensekontroll vises til PODs rundskriv – Grensekontrollrundskrivet.¹ For utlendingsforvaltning innen rammen av Schengen-regelverket vises til www.udiregelverk.no.

Rapporten er ispedd mange andre referanser/henvisninger til regelverk mv – i den elektroniske utgaven med lenker. Hensikten er å bistå de som vil fordype seg i stoffet. For studenter og andre som arbeider med Schengen-relaterte oppgaver – avhandlinger mv, vil rapporten med sine henvisninger kunne vise veien videre.

Som skriftlig kildemateriale er i stor utstrekning benyttet offisielle dokumenter: Norske regjerings- og stortingsdokumenter, EU-rettsakter, EU-rapporter og EU-planer osv.

1 Ny versjon september 2016 – <http://kode/Documents/POD%20Rundskriv%202016-009%20-%20Grensekontrollrundskrivet.pdf>.



2 AVGRENSNING

Schengen-regelverket omfatter mer enn det som inngår i denne rapporten. For eksempel setter Schengen-konvensjonen krav til medlemsstatenes narkotikalovgivning og våpenlovgivning. En harmonisering av lovgivning og praksis på disse sensitive områdene ble ansett som forutsetning for å kunne fjerne grensekontroll på de indre grensene. Disse kravene har aldri reist problemer for Norges deltagelse i Schengensamarbeidet og de har hatt liten praktisk betydning for norske forhold. Norsk lovgivning ligger godt innenfor de normer for strenghet som Schengen-regelverket stiller opp. For norsk politi har de knapt hatt betydning i det hele tatt. Disse temaene utelates derfor i denne rapporten.

Det strafferettslige samarbeidet innen rammen av Schengen-regelverket behandles ikke utførlig denne rapporten. Temaet er likevel viktig både for politiet og påtalemyndigheten. Strafferettslig samarbeid er et kompensierende tiltak i forhold til bortfall av grensekontroll på indre grenser, og fikk bred plass i Schengenkonvensjonen. Men juridisk sett er dette temaet ganske komplisert og vil sprengte rammen for denne rapporten. Litt mer omtale finnes i punkt 10.7 *EUs justis- og politisamarbeid utenom Schengen*. Utlevering/overlevering av lovbrøyttere behandles kort i punkt 10.7.4 *Den europeiske arrestordren*.

Personvern og datasikkerhet behandles bare sporadisk i rapporten og ikke som eget tema. Politisamarbeidet i EU/Schengen er undergitt et omfattende regelverk på disse områdene, som Norge også er bundet av, både gjennom tilknytningsavtalen til Schengensamarbeidet og andre avtaler med EU om politisamarbeid. De enkelte EU-rettsakter som regulerer grense- og politisamarbeid inneholder konkrete regler om personvern og datasikkerhet, samt henvisninger til det generelle regelverket.

En oversikt over nasjonale og internasjonale regler for behandling av politiopplysninger er gitt i proposisjonen til Politiregisterloven.²

² [Ot. prp. nr. 108 \(2008–2009\) Om lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten \(politiregisterloven\)](#). Se også [KO:DE](#) for flere opplysninger om politiregisterloven.



3 HVA ER SCHENGENSAMARBEIDET?

3.1 Helhetlig grenseforvaltning

Schengen er blitt et begrep i dagens Europa – og langt utenfor. Det forbindes først og fremst med åpne grenser – ingen grensekontroll – mellom landene innen området. Schengen er likevel mye mer enn dette. Begrepet omfatter det man kaller *helhetlig grenseforvaltning* (*Integrated Border Management* – forkortet IBM). Her inngår – foruten selve grensekontrollen – bekjempelse av grenseoverskridende kriminalitet herunder menneskesmugling, etterretning, trussel- og risikoanalyse, tverretattlig samarbeid i grenseforvaltningen, samordning og kommunikasjon osv.

Grensekontrollen skal ha fire trinn (*four tier access control*): Tiltak i tredjeland, samarbeid med naboland, grensekontroll og kontroll på territoriet, inkludert retur av personer med ulovlig opphold. Til sammen utgjør disse fagområdene hoveddelen av Schengensamarbeidet.

Integrated Border Management ble vedtatt av EU-Rådet (justis- og innenriksministrene – heretter kalt *Rådet*) i 2006 som et felles europeisk konsept for grenseforvaltning. Rådet er EUs øverste organ for Schengensamarbeidet.³

Alle stater som deltar i Schengensamarbeidet må kunne påvise at IBM-konseptet er omsatt i praksis. En oppdatering/omdefinering av konseptet finnes i den nye forordningen om European Border and Coast Guard (Frontex), som ble vedtatt i september 2016. IBM

inneholder nå flere nye, viktige elementer. Se nærmere under mellomavsnitt *Nytt Frontex* i punkt 10.4.2.1 *Hva er Frontex?*

3.2 Situasjonen i 2016

Denne rapporten utgis på et tidspunkt med stor turbulens i Schengensamarbeidet. Schengen som område uten indre grensekontroll kom under sterkt press 2015–2016 grunnet voldsom økning i irregulær migrasjon/ukontrollert strøm av flyktninger fra Midt-Østen, andre land i Asia og fra Afrika i retning Europa og deretter i stor grad mot Nord-Europa. I 2015 skjedde 1.820.000 ulovlige grensepasseringer over EU/Schengen ytre grenser – en seksdobling i forhold til 2014, som også var rekordår (tall fra Frontex).

Hver medlemsstat har forsøkt – på en rekke vis – å få kontroll med situasjonen. EU har satset på felles innsats, bl.a. ved å styrke EUs grensekontrollbyrå Frontex, å tilføre ressurser til de mest utsatte landene, øve press mot og kritikk av medlemsstatene og å endre Schengen-regelverket. Rapporten vil gjøre nærmere rede for dette under de enkelte temaer. Kommisjonens omfattende *European Agenda on Migration* fra mai 2015 ligger til grunn for mange av tiltakene⁴. En felles innsats er likevel avhengig av medlemsstatenes evne og vilje til å stille med ressurser og gi nødvendige nasjonale føringer.

Hovedutfordringen for Schengen har i mange år vært grensen mellom Hellas og Tyrkia – både sjø- og

3 Stoff om EUs beslutningsstruktur og Rådets rolle finnes på nettsiden <http://www.consilium.europa.eu/en/splash/?requested=%2f>

4 [European Agenda on Migration](#).

landegrensen. Hellas har vært stor mottaker av bistand fra EU sentralt og fra andre EU-stater til styrking av grensekontrollen. Men robust nok til å tåle en masse migrasjon er det greske grensevaktholdet ikke blitt.

I det sentrale Middelhavet – sør for Italias fastland og øyer – har migrasjonen gått i bølger og er sommeren/høsten 2016 på vei opp igjen, med tragiske båtforlis til følge. Prognosen for året 2016 er ca. 160.000 irregulære migranter til Italia over Middelhavet – de fleste fra vest-afrikanske land. Italienske myndigheter regner med at kun 25 % av migrantene vil kunne få asyl.

I november 2015 ble noen av de greske grensene inspisert uten forhåndsvarsling og evaluert innen rammen av Schengen-regelverket for evaluering av medlemsstatenes grensekontroll (uanmeldt evaluering). En rekke alvorlige mangler ble påpekt («*serious deficiencies identified*»). I februar 2016 vedtok Rådet en serie på 50 anbefalinger for å rette opp manglene, særlig med henblikk på identifisering, registrering og fingeravtrykk av irregulære migranter. Hellas fikk korte frister og måtte lage en handlingsplan med konkrete tiltak (*Action Plan*). I september 2016 leverte Hellas en omfattende rapport om oppfølgingen. Mye var blitt fulgt opp – raskt. Men på det mest kritiske området – sjøgrensen – burde tiltakene ha blitt iverksatt for flere år siden.

Ny evaluering av Hellas etter normal prosedyre skjedde i april 2016. Det ble foretatt inspeksjon på 36 forskjellige steder, med 123 anbefalinger som resultat. Fortsatt var forholdene en del steder «*non-compliant*» med Schengen-regelverket. Evalueringsrapporten om tilstanden på de greske grensene behandles i EUs organer høsten 2016.

Kommisjonen anbefalte i en kommunikasjon av 10. februar 2016 en rekke konkrete tiltak for å få grensekontrollen i Hellas til å fungere i samsvar med Schengen-regelverket. En parallell målsetting er å ruste opp det greske asylsystemet, slik at EUs regelverk for hvilken stat som skal behandle en asylsøknad (Dublin-regelverket) kan begynne å fungere. Derved kan såkalte «Dublin-returer» til Hellas som første asylland, igjen bli mulig – etter stopp i flere år.

Den 4. mars presenterte Kommisjonen dokumentet «*Back to Schengen – A Roadmap*», som detaljerer og begrunner tiltakene, med anmodning til alle medlemsstatene om å følge opp, særlig med bistand til Hellas og til Frontex-operasjonene i de greske grenseområdene. Målet er at pr. desember 2016 skal alle migranter som ankommer Hellas straks registreres i henhold til regelverket.

Kommisjonen gjorde det også klart – i tråd med konklusjoner fra Det europeiske råd (EUs øverste organ/regjeringssjefene) – at praksisen med å «vinke migranter videre» («*wave-through approach*») til neste Schengen-land er forkastelig og må stanse. Den er helt i strid med Schengen-regelverket. I realiteten er dette en form for menneskesmugling.

I desember 2015 la Kommisjonen frem et forslag til ny Frontex-forordning, der EUs «grense- og kystvakt» opprettes (*European Border and Coast Guard*) – en videreutvikling av Frontex. I første halvår 2016 hadde Nederland formannskapet i Rådet og satte i denne egenskap som mål å få vedtatt forordningen innen juni 2016 og iverksatt så snart som mulig.

Forslaget ble sommeren 2016 behandlet i EUs lovgivende organer – Rådet og Parlamentet. I juni ble det oppnådd enighet og endelig vedtak skjedde 14. september. Se nærmere i mellomavsnitt *Nytt Frontex* under punkt 10.4.2.1 *Hva er Frontex?*

I Grenseforordningen (*Schengen Borders Code*) er en ny viktig regel foreslått som vil pålegge grensekontrollen på Schengen ytre grenser en grundig kontroll av identitet også til EU/EØS-borgere, samt sjekke dem mot Schengen informasjonssystem (SIS – *Schengen Information System*) og mot nasjonale registre. Bakgrunnen for dette er først og fremst terrortrusselen, som av bitter erfaring også utgår fra Europas egne borgere – særlig de såkalte «fremmedkrigere» og andre militante islamister. Endringen bryter radikalt med tidligere regler, som kun tillot en såkalt «minimumsjekk» for EU/EØS-borgere, og forbød systematisk registersjekk. Hensynet til «flyt» gikk foran.

I oktober 2016 er status som følger: Forslaget til endring i Grenseforordningen er fortsatt til diskusjon til rådsarbeidsgruppen for grensekontroll (FRONT-gruppen), der også Norge deltar.

De foreslåtte regelendringer er nærmere omtalt i de tematiske avsnittene. Se særlig under punkt 10.4.1.2 *Bruk av SIS ved grensekontroll* og 10.4.2 *Frontex-samarbeidet*.

Migrasjonskrisen har også satt det nordiske samarbeidet på prøve. Norden som reisefrihetsområde har over 60 års tradisjon, og kun i noen få tilfeller av kort varighet er prinsippet blitt fraveket – i form av grensekontroll på inter-nordiske grenser. Migrasjonskrisen har medført en betydelig endring i bildet. Midlertidig grensekontroll ble gjeninnført på flere inter-nordiske grenser høsten/vinteren

2015–2016. De nordiske statsråder med ansvar for nordisk samarbeid har drøftet situasjonen. En felles nordisk linje har likevel latt vente på seg.

I mai 2016 anbefalte Kommisjonen at fem Schengen-stater (Østerrike, Tyskland, Danmark, Sverige og Norge) kunne forlenge grensekontrollen på visse angitte indre Schengengrenser frem til 12. november d.å. Dette ble så vedtatt av Rådet. I juni bestemte justisministeren – på grunnlag av EU-vedtaket – at grensekontrollen på ferger fra Tyskland, Danmark og Sverige skulle fortsette til 11. november 2016. Ultimo september rapporterte Kommisjonen at alle fem land hadde utført grensekontrollen i samsvar med de vilkår Rådet hadde fastsatt.

For Norges del førte kontrollen på indre grenser til at 50 personer ble nektet innreise – fra innføringen 26. november 2015 og frem til 30. september 2016. Antall asylsøkere på grensen i samme tidsrom var 33. Dette er svært små tall, og kan kanskje tolkes dithen at grensekontrollen har virket preventivt på irregulær forflytning over indre grenser.

De fem statene sendte 20. oktober en felles henvendelse til Kommisjonen der de ba om tillatelse til å forlenge grensekontrollen ytterligere. Kommisjonen støttet dette og anbefalte den 26. oktober at Rådet skulle vedta en tidsramme på tre måneder for forlengelse. Anbefalingen grunner seg særlig på det store antall irregulære migranter som befinner seg innenfor Schengen-området og risikoen for irregulær forflytning over indre grenser. Samtidig presiseres at grensekontrollen skal anses som en siste utvei. Rådet vedtok Kommisjonens anbefaling den 11. november, med tidsramme på tre måneder fra denne dato.

I norsk politikk har migrasjonskrisen gjort den politiske uenigheten om deltagelse i Schengensamarbeidet aktuell. Senterpartiet fremmet i mars 2016 et såkalt representantforslag på Stortinget om å tre ut av Schengenavtalens bestemmelser om grensekontroll samt innføre norsk grensekontroll. Stortinget behandlet saken 8. juni, og forslaget fikk kun Sp's stemmer⁵.

Flertallet i justiskomiteén hadde en merknad i sin innstilling som er særlig interessant for politiet: «Flertallet understreker at den delen av Schengen-avtalen som regulerer politisamarbeid, er av avgjørende betydning for nasjonal sikkerhet.»

Det store migrasjonspresset høsten 2015 avtok noe utover vinteren/våren 2016, men fortsatt er det betydelig. I årets første syv måneder ankom 260.000 irregulære migranter til EU – flere enn i samme tidsrom i 2015. Ultimo august 2016 meldte Frontex at 285.000 hadde ankommet sjøveien til EU på irregulær måte. 30. november meldte FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) at 347.000 hadde krysset Middelhavet på irregulært vis i inneværende år. Av disse var 171.700 kommet til Hellas og 170.900 til Italia, resten til andre EU-land. Tallet på omkomne ble oppgitt til 4.690. Og stadig meldes om nye tragiske båtforlis med mange omkomne.

I oktober 2016 avga det slovakiske EU-formannskapet en rapport om status i arbeidet for å få kontroll med irregulær migrasjon. Det fremgår klart at situasjonen er langt fra tilfredsstillende – det gjenstår mye for å komme «*back to Schengen*». Felles operasjoner på de ytre grenser (Hellas og Italia) mangler ressurser, rutiner fungerer ikke som de skal, mottakskapasiteten er mangelfull, relokalisering av asylsøkere fra Hellas og Italia til andre EU-land går tregt, asylprosessen tar for lang tid, returarbeidet likeså etc. Krisetegnet henger fortsatt over Schengensamarbeidet høsten 2016.

For Norges del har likevel 2016 medført langt mindre migrasjonspress enn 2015. I 2015 søkte 31.150 personer asyl i Norge. I 2016 ventes tallet å bli ca. 3.500 (3.368 pr. 20. oktober). Men betydelige utfordringer ligger der – se under punkt 12.3 *Norsk politis situasjon i fremtidens Schengensamarbeid*.

3.3 Hvorfor Schengen?

Alle kjenner Schengen, men få har vært der! En knøttliten landsby i Luxembourg – nærmest bare et veikryss med noen hus – i skjæringspunktet mellom Tyskland, Frankrike og Luxembourg, ved elven Mosel/Moselle. Et ypperlig vindistrikt, med eget vinslott (*Chateau de Schengen*) og dertil Schengensamarbeidets «fødested». Her ble selve avtalen om å avskaffe kontroll på grensene mellom disse tre landene, samt Nederland og Belgia, inngått i 1985. Symbolsk nok ble den undertegnet om bord i elvebåten *Princesse Marie-Astrid* mens denne befant seg midt i elven, nøyaktig på treriksgrensen.

Der har til alle tider vært tett grensetrafikk i denne delen av Europa og etter hvert som EF (Europeiske Fellesskap/«Fellesmarkedet») festnet seg utover på 1960–70-tallet, ble grensekontroll en anakronisme og i praksis ikke mulig å gjennomføre. Lokalbefolkningens adferdsmønster sørget for det – arbeidsreiser og

5 [Innst. 328 S \(2015–2016\)](#).

handleturer på kryss og tvers mellom landene. Grensekontrollen ble gradvis mer og mer overfladisk, så mer og mer sporadisk og etter hvert en ren formalitet.

Schengen er knapt en prikk på Europa-kartet og seremonien rundt avtalen var langt fra pompøs, men etter hvert ble Schengen til et kraftig symbol på europeisk integrasjon og enhet. Schengenavtalen fra 1985 er et eksempel på at europeisk integrasjon i praksis hadde nådd et nivå som var tilsiktet, men uten at politikk og byråkrati hadde fulgt med og tatt konsekvensen. EF sto for fri bevegelse – hvorfor da stanse alle reisende ved grensen? Med dette som bakgrunn besluttet fem EF-land å gå sin egen vei: Formelt avskaffe grensekontrollen, uten å vente på resten av Fellesskapet. Det kom til å ta nesten 15 år før Schengen ble en del av EU. Mer om dette i punkt 4.2. *Fra mellomstatlig samarbeid til EU-regelverk.*

3.4 Noen grunnprinsipper

3.4.1 Suverenitet

Kontroll med grensene er et grunnelement i en stats suverenitet. Man kan si at statens suverenitet håndheves ved blant annet å kontrollere hvem som reiser inn og ut av territoriet, enten det gjelder enkeltindivider eller grupper av personer, som f.eks. ved migrasjon eller flukt fra krig, katastrofer osv. En stat uten kontroll med grensene er i realiteten ingen selvstendig stat, hverken rettslig eller politisk.

Suverenitetsprinsippet har klare følger for lovgivningen og for politiets oppgaver knyttet til grensene: En hovedregel i norsk – og europeisk – grenseforvaltning har alltid vært at grensen skal passeres ved godkjente grenseoverganger, med kontroll av reisedokumenter for å fastslå identitet og om vilkår for innreise er oppfylt. Overtredelse – f.eks. ukontrollert innpassering utenom grenseovergang – har alltid vært straffbart. Dette er fortsatt hovedregelen i den norske utlendingsloven.

Av dette følger at politiet skal treffe alle nødvendige tiltak innenfor lovens ramme, for å hindre ulovlig passering av grensen. Alle europeiske stater forsøker å forebygge dette med en serie av tiltak – fra velutstyrte grenseovergangssteder med kvalifisert personell til elektronisk overvåking, gjerder og grensepatriuljer.

Det nordiske reisefrihetsområdet/Den nordiske passoverenskomsten og Schengen-reglene om ukontrollert passering av indre grenser er således *unntak fra hovedregelen*. Ved å innføre et felles reisefrihetsområde

uten kontroll på grensene mellom de statene som deltar, har man lagt ansvaret for grensekontroll ut til områdets ytre grenser. I praksis vil det si at hver stat utfører grensekontroll på vegne av alle, der landet har grenser mot tredjeland – det være seg landegrense, sjøgrense eller luftgrense. Et slikt system for grensekontroll har som grunnforutsetning solidaritet og gjensidig tillit mellom alle deltagende stater.

Hvis kontroll gjeninnføres midlertidig på indre grenser, gjelder hovedregelen for den suverene stats grensekontroll også der, eventuelt med spesifiserte tilpasninger. Det er viktig å ha dette klart i en tid med masseмиграsjon over Europas grenser, både ytre og indre. Medienes dekning av situasjonen på grensene er ofte uklar og tar ikke hensyn til de regler som gjelder. Det kan ofte se ut som om migranter kan krysse en grense hvor de vil, og at statenes forsøk på å hindre dette er et rettighetsbrudd. Forholdet er tvert i mot: Ingen har rett til å passere en grense uten å oppfylle de vilkår vedkommende stat har satt. Ett slikt vilkår kan være at man vil søke asyl i vedkommende stat og/eller fyller kriteriene for å få beskyttelse (asyl), et annet at man har pass eller visum og dertil oppfyller øvrige vilkår for innreise som er satt i lovgivningen. Som den store hovedregel har man dessuten plikt til å passere grensen ved godkjent grenseovergang og straks melde seg for myndighetene.

3.4.2 EUs fire friheter og forholdet til Schengensamarbeidet

Schengensamarbeidet er et viktig element i gjennomføringen av Den Europeiske Unions (EUs) grunnprinsipp om fri bevegelse mellom medlemsstatene: De fire friheter: Fri bevegelse av personer, varer, tjenester og kapital. Nedbygging og til slutt avskaffelse av grensekontroll på indre grenser har vært et langsiktig mål så lenge EF/EU har eksistert.

Gjennom EØS-avtalen er Norge bundet til å gjennomføre de fire friheter, men avtalen forplikter ikke Norge til å delta i Schengensamarbeidet. Avtalen sier egentlig ingenting om grensekontroll, og slett ikke noe om politisamarbeid. Det er altså andre grunner til at Norge er blitt en del av Schengen-området.

De fire friheter har som formål å styrke handelssamkvem og gjøre det lettere å arbeide, tilby tjenester osv i andre EU/EØS-land. Grensepassering uten kontroll kan man anse som et tiltak for å lette gjennomføringen av disse rettigheter. Det er viktig å fastholde at fri bevegelse av personer (for å arbeide etc.) egentlig gjelder retten til å gjøre nettopp dette, ikke retten til å krysse grensen uten



"Château de Schengen" – vinslott i landsbyen Schengen, Luxembourg.

kontroll. Ta Storbritannia (*United Kingdom*) som eksempel: Utenfor Schengen, og har dermed grensekontroll mellom seg og Schengen-statene, men de fire friheter gjelder likevel – iallfall frem til «*Brexit*». En norsk borger har som EØS-borger således rett til å ta arbeid og bosette seg i UK, men må finne seg i kontroll på grensen. Grunnreglene om fri bevegelse for personer står i det såkalte Unionsborgerdirektivet fra 2004.⁶

Schengen gjelder primært personer, og hovedprinsippet er at enhver skal kunne krysse grensene mellom Schengen-statene, hvor som helst, uten å bli utsatt for grensekontroll. Som en grunnforutsetning for å gjennomføre dette, er det utviklet såkalte kompenserende tiltak – dvs tiltak for å forebygge og rette opp den økte sikkerhetsrisiko som man mente kunne følge av at grensekontrollen ble opphevet.

De viktigste kompenserende tiltak er styrket

grensekontroll på Schengen-landenes ytre grenser og mer effektivt samarbeid mellom disse landenes politi- og grensekontrollmyndigheter. Et felles visumregime er også et grunnleggende trekk ved Schengensamarbeidet. På denne måten skal de deltagende statenes sikkerhet og suverenitet bli ivaretatt gjennom et fellesskap.

Et felles grensekontrollregime for ytre grenser krever et pålitelig datasystem for etterlysninger og et felles register over personer som skal nektes adgang til reisefrihetsområdet. Dette var bakgrunnen for Schengen informasjonssystem (*Schengen Information System* – forkortet SIS). SIS er nærmere omtalt i punkt 10.4.4.1 *Schengen-instrumentene: SIS/SIRENE*.

Solidaritet er grunnleggende i Schengen: Hvert Schengen-land kontrollerer sine ytre grenser på vegne av alle. Gjensidig tillit er derfor en forutsetning. Grunnvollen er et felles regelverk for grensekontroll og innreise i Schengen-området. Det må også være synlig for alle hvordan hvert enkelt land praktiserer

⁶ [Directive 2004/38/EC of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States.](#)



Frontex-operasjon ved Bulgarias landegrense 2016.

reglene – transparens. Og det må utøves kontroll med alle Schengen-staters gjennomføring av regelverket, både gjensidig – såkalt «*peer evaluation*» – og kontroll fra overordnet EU-myndighet. Alt dette kom etter hvert på plass. Men ble systemet robust nok til å tåle massemigrasjon? Dette er blitt et stort spørsmål, som har satt hele EU på prøve. Og norsk migrasjonsforvaltning med!

3.4.3 Schengen-regelverket

EUs regelverk for Schengensamarbeidet kalles *Schengen acquis*. Det er svært voluminøst, særlig på visum-området – utstedelse av såkalt *Schengenvisum*. Et Schengenvisum gjelder hele Schengen-området og det er derfor viktig at alle Schengen-stater utsteder visum etter de samme regler. For øvrig er hele Schengen-regelverket likt for alle Schengen-stater, hvor enn i Europa de befinner seg og uansett om de er EU-medlemmer eller ei.

For å finne rettsakter i *Schengen acquis* (forordninger, rådsbeslutninger, rådsdirektiver) vises til nettsiden: www.eur-lex.europa.eu.

Schengen-regelverket tillater gjeninnføring av kontroll på indre grenser – på strenge vilkår. Det er forsøkt skapt

en balanse mellom hensynet til samfunnssikkerhet og hensynet til reisefriheten. Kommisjonen overvåker, kontrollerer og griper eventuelt inn hvis reglene ikke følges. Reglene ble justert i 2013 for å lette adgangen til gjeninnføring ved ekstraordinært migrasjonspress mot ytre grenser. I 2016 har nettopp disse unntaksreglene fått meget stor betydning og er gjenstand for intens debatt. Spørsmålet er om de går langt nok.

Det bør presiseres at kontroll av utlendinger inne på Schengen-landenes eget territorium følger nasjonale regler. Dette er ikke regulert i *Schengen acquis*.

Forholdet til tollunion og tollgrenser trenger en forklaring. EU er en tollunion og det foretas ingen tollkontroll på de indre grenser mellom EU-land. Norge står imidlertid utenfor tollunionen og kan foreta tollkontroll på sine grenser, regulert i nasjonal lovgivning. Schengen-regelverket angår ikke dette. Tollkontroll på grensen vil også kunne innebære en personkontroll i mange tilfeller. Det er derfor riktig å si at Norge ikke har helt «åpne» grenser mot de øvrige Schengen-land. Det samme gjelder Island og Sveits/Liechtenstein.

3.5 Schengen i dagens Europa

I dag er 22 EU-land og fire assosierte land (Norge – NO, Island – IS, Sveits – CH og Liechtenstein – LI) med i Schengen. Det vil i praksis si at grensekontrollen er opphevet på grensene mellom dem. Seks EU-land er ikke med, men med ulik status. Storbritannia og Irland opprettholder grensekontrollen på sine grenser mot andre Schengen-land, men er med i politisamarbeidet. Kypros er med i politisamarbeidet, men har grensekontroll, pga at 1/3 av landet er okkupert av Tyrkia. Bulgaria og Romania er faglig godkjent for inntreden i Schengen, men politisk godkjenning mangler. Kroatia har søkt om Schengen-medlemskap, men det er ennå et godt stykke frem til godkjenning. Prosessen mht evaluering er forsinket som følge av migrasjonspresset.

Fullt med i Schengen: 22 EU-land + 4 assosierte land (Norge, Island, Sveits, Liechtenstein) = 26 land.

Ikke med i grensesamarbeid/fortsatt grensekontroll: 6 EU-land (Storbritannia, Irland, Kypros, Bulgaria, Romania, Kroatia).

Inntreden i Schengen:

1995: Belgia, Frankrike, Luxembourg, Nederland, Tyskland, Portugal, Spania

1997-98: Italia, Østerrike

2000: Hellas

2001: Danmark, Finland, Island, Norge, Sverige

2007: Estland, Latvia, Litauen, Malta, Polen, Slovenia, Slovakia, Tsjekkia, Ungarn

2008: Sveits

2011: Liechtenstein

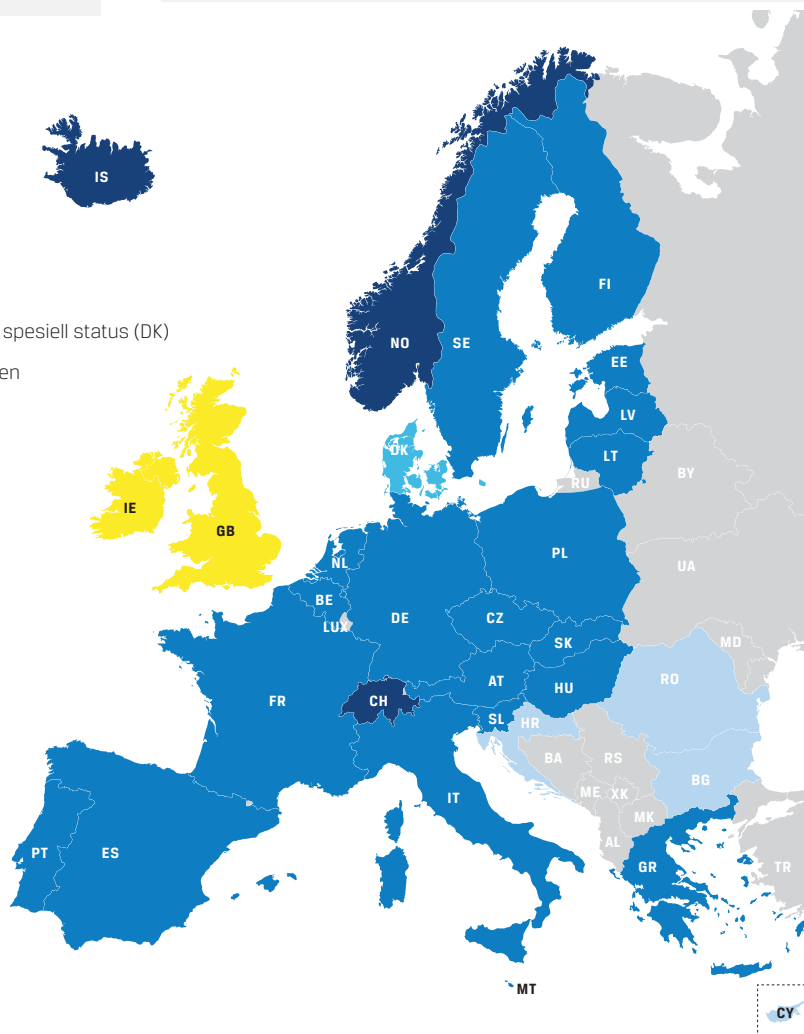
Referanser til Schengensamarbeidet:

Kommisjonens offisielle nettsider – Direktoratet for innenrikssaker: <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs>

Rådets offisielle nettsider: www.consilium.europa.eu

Schengen-området 2016

- EU-land med i Schengen
- EU-land utenfor Schengen
- EU-land med i Schengen, med spesiell status (DK)
- EU-land som skal inn i Schengen
- Assosierte land





4 LITT SCHENGEN-HISTORIE

4.1 Begynnelsen

Idéen om å fjerne grensekontroll innen Europa har en lang historie. Belgia, Nederland og Luxembourg (Be-Ne-Lux) var tidlig ute – allerede på 1950-tallet – med nedbygging og i praksis fjerning av tradisjonell grensekontroll. Trafikkvolumet økte raskt og pragmatiske hensyn var avgjørende. Det tok for lang tid og det krevde for store ressurser å utføre tradisjonell grensekontroll. Det samme var tilfelle i Norden, der grensekontroll mellom landene ble bygget ned allerede fra 1954 – se nedenfor.

Etableringen av De europeiske økonomiske fellesskap (EEC/EF – «Fellesmarkedet») i 1957 førte ikke til avskaffelse av grensekontroll mellom medlemsstatene i første omgang. Men etterhvert som det indre marked utviklet seg, ble det klart at grensekontroll var et hinder som burde fjernes. Til det trengte man et felles regelverk og felles tiltak for å kompensere bortfallet.

Utviklingen kom til å gå på to ulike spor, med ulik hastighet. Grensekontroll var et tema som gikk på statenes suverenitet og sikkerhet. Det var et stort sprang å gå fra økonomisk samarbeid og felles marked til å fjerne kontrollen med hvem som reiste inn i landet. I regi av EF skjedde det derfor lite på dette området. Diskusjonen om forholdet mellom felles indre marked og grensekontroll pågikk i årevis uten noe klart resultat.

Men som vi har sett flere ganger: Noen EF-land ville gå fortere frem, fordi deres behov var mer akutt og den politiske viljen til stede. En indre kjerne av EF-land (Be-Ne-Lux pluss Tyskland og Frankrike) inngikk i 1985 en avtale om å fjerne grensekontrollen mellom disse

landene og samtidig innføre felles regler for kontroll på deres grenser mot tredjeland, samt etablere et tettere politisamarbeid, samarbeid for å bekjempe narkotika, ulovlige våpen etc. Dette er *Schengenavtalen*. Det var en såkalt mellomstatlig avtale, dvs en tradisjonell folkerettslig avtale mellom stater, utenfor EF-rammen.

Avtalen var så omfattende at det måtte et langvarig arbeid til med regelverket for de mange samarbeidsområdene. Først i 1990 var dette klart. Da ble Schengenkonvensjonen vedtatt, eller som den egentlig heter: Konvensjon om gjennomføring av Schengenavtalen (*Convention Implementing the Schengen Agreement*)⁷.

Deretter begynte arbeidet med forberedelse av gjennomføringen. Men dette tok tid, særlig fordi Tyskland ba om utsettelse grunnet gjenforeningen i 1990. Plutselig skulle Schengens yttergrense gå mye lenger mot øst – mot Polen. Det krevde mange ekstra tiltak fra Tysklands side. Schengen måtte vente.

4.2 Fra mellomstatlig samarbeid til EU-regelverk

På begynnelsen av 1990-tallet var også EF-toget kommet i bevegelse. Det ble arbeidet med en grensekonvensjon for hele EF – med felles regler for ytre grensekontroll og fjerning av indre. Videre planla EF å etablere et felles register for etterlysninger og personer som skulle nektes adgang til området som helhet (*European Information System – EIS*).

⁷ [Schengenkonvensjonen av 1990](#) (konsolidert uoffisiell versjon på engelsk utarbeidet av tsjekkisk EU-formannskap juni 2009) Se også [politi.no](#) (Schengensamarbeidet).

Europol – som EF-organ for operativt politisamarbeid – var også under etablering på denne tiden og arbeidet med å utvikle EF til en politisk union (*European Union* – EU) var i ferd med å bli avsluttet. Maastricht-traktaten (Unionstraktaten) ble vedtatt i 1991 og trådte i kraft høsten 1993, midt under Norges forhandlinger om medlemskap i EF/EU.

Unionstraktaten gjorde – for første gang i EF/EUs historie – justis-, innenriks- og politisamarbeid til et saksområde for felleskapet, selv om mekanismene for vedtak fortsatte å være mellomstatlige. Det ble Rådet for justis- og innenriksaker, bestående av justis- og innenriksministrene, som skulle styre samarbeidet (*Justice and Home Affairs Council* – forkortet JHA). Kommisjonen fikk en helt underordnet rolle og ingen myndighet. Dette var den såkalte «tredje søyle» i EU. «Første søyle» var de tidligere økonomiske fellesskap, med Kommisjonen som viktig aktør. «Annen søyle» var felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, bygget på prinsippene for mellomstatlig samarbeid.

Forut for Maastricht og «tredje søyle» hadde EU-landenes samarbeid om indre sikkerhet og kriminalitetsbekjempelse foregått i regi av det såkalte TREVI-samarbeidet, som lå utenfor EF og var rent mellomstatlig. (TREVI er et fransk acronym: *terrorisme, radicalisme, extrémisme et violence internationale*). Få hadde innsyn i hva som foregikk og hvilke vedtak som ble truffet. Norge ble invitert til halvårslige orienteringsmøter med TREVI-ledelsen (justis- og innenriksministre) – helt siden 1987. TREVI spilte en viktig rolle under planleggingen av «tredje søyle», men opphørte deretter. EU-organer overtok, men i realiteten var det de samme ministre som møtte på øverste nivå – Rådet. Transparensen ble imidlertid vesentlig bedre, og EU-parlamentet fikk en definert rolle også for indre sikkerhet.

EUs arbeid med grensekontrollkonvensjon og EIS stoppet imidlertid opp, på tross av «tredje søyle». Uenigheten var for stor mellom medlemsstatene. Noen stater tok forbehold mot opphevelse av grensekontroll på indre grenser i EU, blant annet Storbritannia og Danmark. Om Gibraltars stilling sto det – og står fortsatt – strid mellom Spania og Storbritannia.

Schengen-toget holdt seg derimot på sporet, og i 1995 trådte avtalen om avskaffelse av kontroll på indre grenser

i kraft. Innen det skjedde hadde også Spania og Portugal sluttet seg til Schengenavtalen. Schengen-området besto dermed av syv land helt fra starten. De neste EU-land som sluttet seg til Schengen var Østerrike og Italia (1997-98).

Allerede før starten i 1995 dukket forholdet til de nordiske land opp som særskilt problemstilling. Norden var for lengst et område av Europa uten personkontroll på indre grenser. Dette behandles i eget kapittel nedenfor – 5. *Norges og Nordens vei inn i Schengen*.

Utviklingen av Den europeiske union (EU) fortsatte uten stans også etter Unionstraktaten. Neste traktatendring var den såkalte Amsterdamtraktaten (vedtatt 1997, i kraft 1999). Med den ble hele Schengensamarbeidet inkorporert i EU. Dette sto i sammenheng med EUs videreutvikling av målsettingen om å skape *An Area of Freedom, Security and Justice*.

Schengenkonvensjonen fra 1990 ble stående uendret og alt tidligere Schengen-regelverk ble nå EU-regelverk. EU-organer overtok eller ble opprettet for å ta seg av schengenrelaterte spørsmål innen rammen av justis- og innenriks-samarbeidet i «tredje søyle». Øverste organ for Schengen ble fra nå av Rådet for justis- og innenriksaker.

Tidslinje Schengen:

- Schengenavtalen ble inngått i 1985 (Tyskland, Frankrike, Belgia, Nederland, Luxembourg)
- Konvensjon til gjennomføring av Schengenavtalen (Schengenkonvensjonen) ble inngått i 1990
- Avtalen + konvensjonen trådte i kraft i 1995
- Schengensamarbeidet ble inkorporert i EU fra 1999 (Amsterdamtraktaten)



5 NORGES OG NORDENS VEI INN I SCHENGEN

5.1 Bakgrunn og motiv

5.1.1 Norden som reisefrihetsområde

Norden har vært en pionér i Europa for nedbygging av grensekontroll til fremme av fri ferdsel. Norden var det første egentlige reisefrihetsområde i Europa – 40 år før Schengen trådte i kraft. Allerede i 1954 ble det oppnådd nordisk enighet (Danmark, Finland, Norge og Sverige) om passfrihet for nordiske borgere ved kryssing av de indre grenser. I 1957 ble en folkerettslig bindende avtale inngått mellom de samme fire land: Den nordiske passoverenskomsten (POK), som etablerte Den nordiske passunionen. Senere sluttet Island seg til avtalen.

Passoverenskomsten innførte passfri, dvs ukontrollert, grensekryssing internt i Norden for alle, uansett statsborgerskap. I realiteten fikk Norden helt åpne grenser mht personkontroll. En tredjelandsborger med visum til ett av landene kunne f.eks. bevege seg fritt rundt i hele Norden. Men tollkontrollen besto. Passoverenskomsten berørte på ingen måte toll og tollkontroll på eller utenfor grensene.

Den nordiske passoverenskomsten var en nokså enkel avtale – i den forstand at man ikke etablerte felles bindende regler for inn- og utreisekontroll og grenseovervåking på de nordiske yttergrenser. Noen «bør»-regler ble vedtatt som kriterier for avvisning på de ytre grenser, men det fantes ingen form for evaluering av hvordan hvert enkelt land praktiserte overenskomsten. Man hadde ingen faste organer bortsett fra et «samarbeidsutvalg» for å drøfte felles tiltak eller ta opp problemer. Visum utstedt av ett land gjaldt for alle, men man hadde ikke felles bindende regler for visumutstedelse. Schengenkonvensjonen, derimot, har regler for alt dette og

mye mer. Den nordiske avtalen var basert på stor gjensidig tillit innenfor et område med små kulturforskjeller og nokså ensartet offentlig administrasjon. Man anså ikke detaljregler for nødvendig.

Formelt hadde man heller ikke noen kompenserende tiltak i form av tettere politisamarbeid og intet felles register for etterlysninger. Man baserte seg på Interpol. Men reelt sett fantes et viktig kompenserende tiltak i det pragmatiske nordiske politisamarbeidet. På det operative plan fungerte dette så vidt bra at man først i 1971 fikk en formell nordisk politisamarbeidsavtale.

Den nordiske passunionen fungerte derfor ganske godt og de nordiske land viste ingen iver etter å komme med i et større europeisk reisefrihetsområde. Schengenavtalen av 1985 fant man ikke interessant for Norden.

5.1.2 Norden i EU?

Forhandlingene om finsk, norsk og svensk medlemskap i EU, som startet opp i 1992, gikk helt og holdent utenom grensespørsmål. Heller ikke nå viste man interesse for Schengen.

Ovenfor er nevnt at Danmark ikke ville gi fra seg grensekontrollen mot andre EU-land under forhandlingene om en europeisk grensekonvensjon. Danmarks grunnholdning var at det nordiske reisefrihetsområdet ikke måtte brytes opp. Det at Danmark tok forbehold, medførte at de tre nordiske land som førte forhandlinger med EF/EU om medlemskap, ikke så på grensekontroll som et viktig tema under forhandlingene. Man regnet med at den nordiske passunionen kunne bestå og grensekontroll mot andre land fortsette som før.

Faktisk var grensespørsmål og politisamarbeid overhodet ikke oppe under medlemskapsforhandlingene – temaet ble ikke tatt opp fra noen av sidene. Norge godtok uten noen innsigelse hele EUs regelverk for justis- og innenriks-samarbeid, som ved inntreden i EU automatisk ville gjelde. Man fant ikke noe der som syntes å stride mot norske interesser, slik disse ble definert av de involverte departementer på norsk side. Men temaet grensekontroll var altså ikke med, fordi EU-regelverk fortsatt ikke fantes.

For så vidt gjaldt Schengen ble iverksettelsen stadig skjøvet lenger ut i tid – av Schengen-statene selv. Saken var på ingen måte «het».

Medlemskapsforhandlingene bidro likevel til en bevisstgjøring hos norske myndigheter, om enn ikke hos publikum. I berørte departementer og innen politiledelsen ble man klar over at et reisefrihetsområde forutsetter et omfattende felles regelverk, som de nordiske land med sin passunion fortsatt befant seg milelangt fra. Utfordringene begynte å klarne.

5.1.3 Etter folkeavstemningen – ny situasjon

I begynnelsen av 1994 syntes det dog klart at Schengen-avtalen ville tre i kraft året etter. Danmark havnet i en klemme. Grensen mot Tyskland var i realiteten nesten ukontrollert, med ganske fri flyt i begge retninger. Varetransporten var svært stor og viktig for dansk økonomi. Med et Schengen-regime ville kontrollen av sjåførene og kjøretøyene bli mye strengere på tysk side – både ved innreise og utreise. Danskene ville bli tredjelandborgere. Danmark hellet mot Tyskland mer enn mot de nordiske land og søkte om medlemskap i Schengen våren 1994 – en begivenhet som gikk nesten helt hus forbi i den opphetede norske EU-debatten. Men Danmark fastholdt sin grunnforutsetning: Det nordiske reisefrihetsområde måtte bevares!

Etter Danmarks initiativ i retning Schengen og Norges NEI til EU i november 1994 – med Sverige og Finland som nye EU-medlemmer – oppsto en akutt situasjon for pass- og reisefriheten innen Norden. Sverige og Finland ga ganske snart klare signaler om at de ville følge Danmark. Plutselig var det tre nordiske land som ønsket å bli en del av det større europeiske området med «åpne grenser» – Schengen-området. Men selvsagt med bibehold av det nordiske reisefrihetsområdet. Altså: Norge og Island måtte også komme med. Det var full nordisk enighet om dette.

Alternativet – Norge og Island utenfor Schengen og de andre innenfor – virket ganske dystert for det nordiske samkvemmet man var blitt vant til gjennom mer enn 40 år.

Det ville medføre at det nordiske reisefrihetsområdet sprakk. Grensene mellom Norge og Island på den ene siden og de øvrige nordiske land på den andre ville bli kontrollert fra EU-siden som alle øvrige Schengen yttergrenser. Det ville bli full kontroll av alle reisende både ved inn- og utreise – ikke bare passkontroll, men også av øvrige vilkår for innreise. Mange var til å begynne med ikke klar over dette, og håpet på et slags «Schengen light», der grensen mellom Norge og de tre nordiske EU-land fortsatt kunne være åpen, uten norsk Schengen-medlemskap. Et håp som brast ganske fort, fordi Schengenkonvensjonen ikke åpner for en slik mulighet. Enten er man innenfor, eller så er man et tredjeland, som alle de andre.

Man kan derfor ikke undres over at norske myndigheter valgte den løsning som også nabolandene ønsket, nemlig at Norden gikk samlet inn i Schengen. Hensynet til de reisende – og nordisk samarbeid – veide tyngst.

Men det var en viktig hake ved det hele: Schengenkonvensjonen tillot bare medlemskap for EU-land. De nordiske land måtte derfor samordne seg og ta et felles initiativ overfor Schengen-statene for å få til en særordning for Norge og Island. Det gjaldt også å skaffe seg allierte blant Schengen-statene.

I februar 1995 fant sted to viktige møter på nordisk plan: De nordiske justisministre møttes i Oslo og de nordiske statsministre på Island. Her ble den felles front dannet: Man skulle sette alt inn på at hele Norden kom inn i Schengen – samtidig.

Som naturlig hovedalliert hadde man Tyskland. Den tyske regjering var sterkt interessert i å få hele Norden med, både av pragmatiske grunner (felles landegrense med Danmark og fergetrafikk til alle tre skandinaviske land) og av politiske årsaker (nord-europeisk tyngdepunkt i Schengen).

Men også andre Schengen-land kom på banen. Belgia, som hadde formannskapet i Schengen første halvår 1995, tok imot invitasjon fra justisminister Grete Faremo til en befarung langs de norske landegrenser – både mot Sverige og mot Russland. Det var et vellykket trekk. Belgierne ble raskt overbevist om at den norsk-svenske grensen i praksis ikke lot seg kontrollere og at grensekontrollen mot Russland var vel ivaretatt av det norske forsvaret i tett samarbeid med politiet. Det var viktig å få Schengen-formannskapet på sin side og det lyktes.

5.2 Forhandlingene om Schengen-medlemskap

5.2.1 Første runde – Schengen-statene (samarbeidsavtalen)

Schengen-statenes øverste organ – Schengen eksekutivkomité (justis- og innenriksministre) – vedtok i oktober 1995 at alle nordiske land kunne få tiltre Schengen. Dermed kunne forhandlingene starte opp for Norge og Island (heretter NO/IS). Sverige og Finland, som var blitt EU-medlemmer, samt Danmark, deltok også, men kunne slutte seg til Schengenkonvensjonen uten noen særskilt samarbeidsavtale i tillegg.

Våren 1996 ble det på et Schengen ministermøte oppnådd enighet om hovedpunktene i en avtale mellom Schengen-statene og de nordiske land om de institusjonelle rammene for NO/IS deltagelse i Schengensamarbeidet. Det skjedde 18. april 1996. Justisminister Faremo kunne deretter orientere Stortinget om at man var kommet nær målet. Norge godtok hele Schengen-regelverket, men tok noen forbehold mht regler som ennå ikke var vedtatt. Fra mai 1996 fikk de fem nordiske land adgang til alle Schengensamarbeidets organer, som observatører.

Det var ikke helt klar bane for NO/IS. Ett Schengen-land, Nederland, var svært skeptisk til å slippe ikke-medlemmer av EU inn i grensefelleskapet. Men i det avgjørende ministermøtet ble Nederland stående alene. De nordiske landene hadde sikret seg støtte fra alle de andre.

I desember 1996 inngikk NO/IS samarbeidsavtalen med Schengen-statene. Signeringen fant sted på et ministermøte i Luxembourg 17. desember. Samtidig undertegnet Danmark, Finland og Sverige avtaler om å tiltre Schengenkonvensjonen. En skjellsettende dato for nordisk samarbeid og for Norges deltagelse i europeisk grense- og politisamarbeid!

NO/IS skulle ha observatørstatus. De kunne ikke få være med på avstemninger og måtte godta nytt Schengen-regelverk etter hvert som det ble vedtatt. Formelt kunne de bare unngå dette ved å tre ut av samarbeidet – altså forlate Schengen. Dette ble kalt avtalens «giljotin-klausul». Mer om det nedenfor – punkt 5.2.3 *Norges formelle stilling i Schengensamarbeidet*.

Avtalen måtte ratifiseres og til det trengtes et stortingsvedtak. Regjeringen Jagland la frem proposisjon

med forslag om samtykke til ratifikasjon.⁸

Våren 1997 ble det ført intens politisk debatt om Norge i Schengen. Det ble også holdt åpen høring i Stortinget om saken – i mai. NEI-partiene på Stortinget var svært skeptiske. Det ble fremholdt at avtalen med Schengen-statene kunne være i strid med Grunnloven, videre at flyktninger ville kunne få dårligere vern og at avtalen var bekymringsfull når det gjaldt den enkeltes personvern og rettssikkerhet. Ved avstemningen i juni 1997 stemte alle NEI-partiene imot – Sp, SV, KrF, Venstre og RV (samt 3 fra Ap). Men med resten av Ap, Høyre og FrP i favør, var det likevel flertall for å godkjenne avtalen. Stemmedelingen var 75 – 50.

Man kan vel se denne debatten som en «etterdønning» av EU-striden i Norge. Mange så det slik: Schengen dukket opp «som troll av eske», like etter folkeavstemningen. Det kunne nesten se ut som et «kupp» fra EU-tilhengernes side. Og grensekontroll ble naturlig nok ansett som et særdeles sensitivt område. Men Ap-regjeringen, som fremmet proposisjonen, hadde tunge argumenter på sin side: Det nordiske reisefrihetsområdet og viktigheten av tettere samarbeid med andre europeiske land om kriminalitetsbekjempelse. Det ble lagt stor vekt på de kompenserende tiltak på politisiden – norsk politi ville gjennom Schengensamarbeidet få ta del i et stadig tettere europeisk politisamarbeid, med nye midler og metoder.

En historisk kuriositet er at Ap-regjeringen gikk av få måneder etter avstemningen på Stortinget og ble etterfulgt av Bondevik I – en regjering som kun besto av NEI-partier (KrF, Sp og V). Det ble således denne regjeringen som skulle gjennomføre Norges inntreden i Schengen – mot sin vilje. Slik fungerer parlamentarismen i Norge.

Samtidig med at avtaleprosessen kom i mål på norsk side, nådde EU-landene (i juni 1997) frem til enighet om den såkalte Amsterdamtraktaten – dvs revisjon av Unionstraktaten fra 1993. Derved ble Schengen inkorporert i EU og hele Schengen-regelverket ble EU-regelverk. Det hadde ikke lenger noen hensikt å gå videre med samarbeidsavtalen med Schengen-statene. Den ble derfor aldri ratifisert av disse, og gikk egentlig ut av historien.

5.2.2 Annen runde – EU (tilknytningsavtalen)

Nå måtte NO/IS forhandle på nytt om Schengen – med EUs organer. Det folkerettslige grunnlaget var blitt et helt

⁸ [St.prp. nr. 42 \(1996–97\)](#).

annet. Spørsmålet for EU var hvilke rettigheter man kunne gi assosierte Schengen-stater i EUs styrende organer, som heretter skulle lede Schengensamarbeidet. For Norge gjaldt det selvsagt å oppnå så stor innflytelse som mulig. Det var altså de institusjonelle spørsmål som det nå skulle forhandles om. Selve innholdet i samarbeidsavtalen ble tatt med videre uten nye forhandlinger.

Et viktig poeng her er at Schengensamarbeidet skulle tilhøre EUs «tredje søyle», der Rådet var det øverste organ og Kommisjonen spilte en underordnet rolle – bortsett fra på visumsiden. Forhandlingene om samarbeidet med assosierte land kom derfor til å bli konsentrert om deres rolle og rettigheter i forhold til *Rådet for justis- og innenrikssaker* (ministernivået) og dets underordnede organer. Det ble oppnådd enighet uten vesentlige vanskeligheter. Tilknytningsavtalen for Norge og Island ble inngått i desember 1998.

Visse bestemmelser i Schengenkonvensjonen faller utenfor tilknytningsavtalen. Dette har i praksis spilt liten rolle fordi slike bestemmelser stort sett er erstattet av annet Schengen-regelverk som Norge er bundet av.

Også denne gang var det nødvendig med Stortingets samtykke til ratifikasjon av avtalen. Og nå var det Bondevik-regjeringen som fremmet proposisjonen.⁹

Det ble lite offentlig debatt om saken, heller ikke på Stortinget. Fortsatt var noen i tvil om hvorvidt avtalen betød avgivelse av suverenitet. Avstemningen fant sted i april 1999. Sp og SV opprettholdt sine standpunkter og stemte imot. Stemmefordelingen var 85 – 19. I mai 1999 ratifiserte Norge avtalen.

5.2.3 Norges formelle stilling i Schengensamarbeidet

Som nevnt var den formelle siden av saken – NO/IS forhold til EUs styrende organer – det nye i den nye avtalen.

Den løsning man kom frem til var en nyskapning i EUs historie. Aldri før hadde man gjort noe tilsvarende for å få til et samarbeid med ikke-medlemsland. Det sier mye om hvor viktig det også var for EU å få hele Norden med i Schengen.

Stemmerett i Rådet for justis- og innenrikssaker kunne EU ikke gå med på, og heller ikke at Norge og Island formelt fikk møte der. Man fant derfor opp et helt nytt

organ – *Fellesorganet* (*Mixed Committee* – i EU-terminologi kalt COMIX). Dette er ikke et EU-organ, slik som Rådet, men et samarbeidsorgan/forum for justis- og innenriksministre fra EU og fra Norge og Island. Når Rådet har møte, er en del av tiden satt av til Fellesorganet. NO/IS innfinner seg, og EU-siden «skifter ham» for å drøfte de såkalte «schengenrelevante» sakene på Rådets agenda. Ingen avstemning finner sted i Fellesorganet. Det er kun et drøftingsorgan.

Et viktig poeng for NO/IS er selvsagt å ha møte i Fellesorganet før Rådets møte, slik at de to assosierte statene kan ha reell mulighet til å påvirke. Praksis kom til å variere, avhengig av hvilket EU-land som hadde formannskapet. Det viste seg i hverdagens virkelighet at noe nordisk samhold kunne Norge ikke regne med. Det var ikke under nordiske lands formannskap at velviljen var størst, tvert imot. Gjennomgående var det Tyskland som viste seg mest raus overfor norske interesser.

På de underordnede nivåer (rådsarbeidsgrupper etc.) fungerer det litt annerledes. Noen grupper behandler kun Schengen-saker, og da er NO/IS med hele tiden og har full forslags- og talerett. Noen grupper har imidlertid blandet agenda: Enkelte «schengenrelevante» saker og noen andre, f.eks. samarbeid mot organisert kriminalitet og mot narkotika. Da deles møtet formelt sett i to: De assosierte statenes representanter skal forlate møtesalen når man er ferdig med Schengen-sakene. Dette krever en grensedracting: Hvilke saker på agendaen har «schengenrelevans»?

En viktig klausul i tilknytningsavtalen er forpliktelsen for de assosierte statene til å godta nytt Schengen-regelverk, dvs nye rettsakter som «implementerer eller videreutvikler Schengen-regelverket». I så fall er de schengenrelevante (heretter uten anførselstegn). Problemet er at avtalen ikke fastsetter klare kriterier for hva dette er.

Men grovt sagt: Schengenrelevante saker er alle saker som har sitt utspring i Schengenkonvensjonen – i praksis alt som går på grensekontroll og visum. Mht politisamarbeid er det dog bare de former som fra før er regulert i Schengen-regelverk, som omfattes av Norges Schengen-deltagelse. Schengen informasjonssystem er her den viktigste. Mesteparten av politisamarbeidet i EU regnes som **ikke** schengenrelevant, f.eks. Europol, Eurojust og Den europeiske arrestordren.

Av denne grunn har begrepet schengenrelevant av og til skapt diskusjon mellom EU og de assosierte statene. Politisamarbeidet i EU har lenge vært meget dynamisk,

⁹ St. prp. nr. 50 (1998–99).

med stadig nye samarbeidsordninger – en utvikling norske myndigheter har fulgt nøye.

Som nevnt er Norge bundet av alt nytt regelverk som «videreutvikler Schengen-regelverket», men samtidig har Norge rett til å delta i de ordninger som vedtas. Motsatt: Hvis det utvikles nye samarbeidsformer innen EU som ikke er videreutvikling av Schengen-regelverk, er Norge i prinsippet utestengt, og må eventuelt forhandle om en særavtale. Dette har hatt uheldige følger for Norge, som i flere tilfeller er blitt stående utenfor nye samarbeidsordninger på politisiden. Norge har måttet forhandle om særavtale for å kunne delta. Mer om disse samarbeidsformer og Norges forhold til dem i punkt 10.7 *EUs justis- og politisamarbeid utenom Schengen*.

Drøfting av hva som er schengenrelevant foregår i Rådets forberedende organ Coreper, og i realiteten tas avgjørelsen her. Noen ganger er det en rent juridisk fortolkning som legges til grunn, andre ganger spiller politiske avveininger en rolle. Mer om dette i punkt 10.7.4 *Den europeiske arrestordren*.

Hva så hvis EU vedtar nye schengenrelevante regler og ordninger, som Norge ikke finner å kunne godta? Hvis det ikke lykkes Norge å få til et kompromiss eller en unntaksregel, gjenstår kun én mulighet: Tre ut av Schengen. Dette kalles «giljotin-klausulen» i tilknytningsavtalen. Formelt har Norge sin selvråderett, men konsekvensen av å bruke den er formidabel. I realiteten har man ikke vært i nærheten av dette noen gang. Norge har akseptert – og som oftest klart støttet – alt nytt regelverk og til dels vært en pådriver, med påvirkningsmulighet. Mer om dette nedenfor.

«Giljotin-klausulen» ble for øvrig myket opp fra 1997-avtalen til 1999-avtalen. Visse prosedyrer skal nå følges av partene i forsøk på å oppnå enighet før fasiten sier: Tre ut! Men NO/IS har ingen mulighet til å blokkere et EU-vedtak som gjelder Schengensamarbeidet.

Nye Schengen-rettsakter blir notifisert (offisielt meddelt) fra EUs side til Norge som avtalepartner. Norske myndigheter kan godta en schengenrelevant rettsakt på tre ulike måter: 1) Saker av faglig/teknisk karakter kan godtas ved departementsvedtak (UD). 2) Saker av en viss politisk viktighet godtas ved kgl. res. 3) Saker av prinsipiell karakter eller som har stor politisk viktighet, eller som får budsjettmessige konsekvenser eller krever lovendring, fremmes for Stortinget.

Alle Schengen-rettsakter blir ført inn i Utenriksdepartementets traktatregister når de er blitt godtatt av Norge. Der finner man rettsaktens tittel på norsk, dato for godtakelse mv. Se <http://emeritus.lovdata.no/traktater/>

En rettsakt av særlig stor viktighet skal presenteres i en stortingsproposisjon og Stortinget bes om å samtykke til Norges godtakelse av den. Etter godkjenningen fra Stortinget, blir rettsakten inkorporert i norsk rett på den måten norsk statsrett og forvaltningspraksis tilsier – gjennom lov og/eller forskrift og/eller vedtak av kompetent myndighet.

Hvis rettsakten krever endring av norske lover, eller nye lovregler, er Stortingsvedtak alltid påkrevet. I slike tilfeller foregår behandlingen i to ledd: Først forelegges saken for Stortinget med forslag om at Norge godtar den nye rettsakten fra EU. Saken må deretter forelegges Stortinget på nytt – i lovproposisjon. Eventuelt kan de to leddene samles i en og samme proposisjon. Det letter oversikten og sparer tid.

I samtlige tilfeller der schengenrelevante saker er blitt forelagt Stortinget, har det enstemmig godkjent Regjeringens forslag. Typiske tilfeller er Frontex-forordningen, Schengen grenseforordning, videreutvikling av regelverket om SIS og Returdirektivet. Mer om dette under de enkelte temaer.

En kuriositet er at mens Norge i tilknytningsavtalen sa seg villig til å godta Schengen-regelverket, tok Danmark forbehold mot å være bundet av det (Protokoll til Amsterdamtraktaten). Dette skyldtes at Danmark i 1992 hadde tatt forbehold mot Unionstraktatens bestemmelser om samarbeid på justis- og innenriksområdet («tredje søyle»). Da Schengensamarbeidet ble inkorporert i EU, opprettholdt Danmark sitt forbehold, men fikk opsjon på å delta i dette samarbeidet, eller deler av det, dog uten stemmerett. Årsaken til Danmarks særstilling innenfor Schengen ligger i de to folkeavstemninger som måtte avholdes før det ble flertall for å godta Unionstraktaten. Det var sterk opposisjon i Danmark forut for disse avstemninger mot å delta i justis- og innenrikssamarbeidet. I praksis har det danske forbehold ikke spilt noen rolle, fordi Danmark har valgt å slutte seg til alt nytt regelverk og alle nye samarbeidsordninger innenfor Schengen.

St.prp. nr. 50 (1998-99)

Om samtykke til inngåelse av en avtale mellom Rådet for Den europeiske union og Republikken Island og Kongeriket Norge om de sistnevnte statenes tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket

Utenriksdepartementet

6 Protokoll nr 5 til Amsterdamtraktaten vedrørende Danmarks Schengen-løsning

Norsk oversettelse

DE HØYE TRAKTATPARTER,

SOM MINNER OM beslutningen truffet av stats- og regjeringssjefene som var samlet i Det europeiske råd i Edinburgh 12. desember 1992, om visse problemer Danmark har tatt opp vedrørende traktaten om Den europeiske union,

SOM HAR NOTERT SEG Danmarks holdning med hensyn til unionsborgerskap, Den økonomiske og monetære union, forsvarspolitikk og justis- og innenriksaker fastlagt i Edinburgh-beslutningen,

SOM MINNER OM artikkel 3 i protokollen om integrering av Schengenregelverket i Den europeiske union,

ER BLITT ENIGE OM følgende bestemmelser som skal følge som vedlegg til traktaten om opprettelse av Det europeiske fellesskap og traktaten om Den europeiske union:

Del I

Artikkel 1

Danmark skal ikke delta når Rådet vedtar tiltak foreslått i henhold til avdeling IIIa i traktaten om opprettelse av Det europeiske fellesskap. Som unntak fra artikkel 148 nr 2 i traktaten om opprettelse av Det europeiske fellesskap skal kvalifisert flertall defineres som den samme forholdsmessige andel av de berørte rådsmedlemmenes samlede stemmer som den som er fastsatt i artikkel 148 nr 2. For rådsbeslutninger som skal vedtas ved enstemmighet, kreves det enstemmighet blant Rådets medlemmer med unntak av representanten for Danmarks regjering.

Artikkel 2

Ingen av bestemmelsene i avdeling IIIa i traktaten om opprettelse av Det europeiske fellesskap, ingen tiltak vedtatt i henhold til denne avdeling, ingen bestemmelser i internasjonale avtaler inngått av Fellesskapet i henhold til denne avdeling, og ingen avgjørelse truffet av Domstolen om fortolkningen av slike bestemmelser eller tiltak skal være bindende for eller få anvendelse i Danmark; Ingen av disse bestemmelser, tiltak eller avgjørelser skal på noen måte berøre Danmarks kompetanse, rettigheter og forpliktelser; og ingen av disse bestemmelser, tiltak eller avgjørelser skal på noen måte berøre gjeldende fellesskapsrett eller utgjøre en del av fellesskapsretten, slik denne anvendes for Danmark.

Artikkel 3

Tiltakene nevnt i artikkel 1 skal ikke ha finansielle følger for Danmark bortsett fra de administrative kostnadene de medfører for institusjonene.

Danmark har en særstilling i Schengen – er ikke bundet av regelverket, men deltar på ad hoc basis

Tidslinje – Norge inn i Schengen

1. halvår 1995: De nordiske land vedtar å søke om deltagelse i Schengensamarbeidet.

2. halvår 1995: Schengen-statene vedtar at alle de nordiske land kan tiltre Schengensamarbeidet. Forhandlingene starter umiddelbart opp.

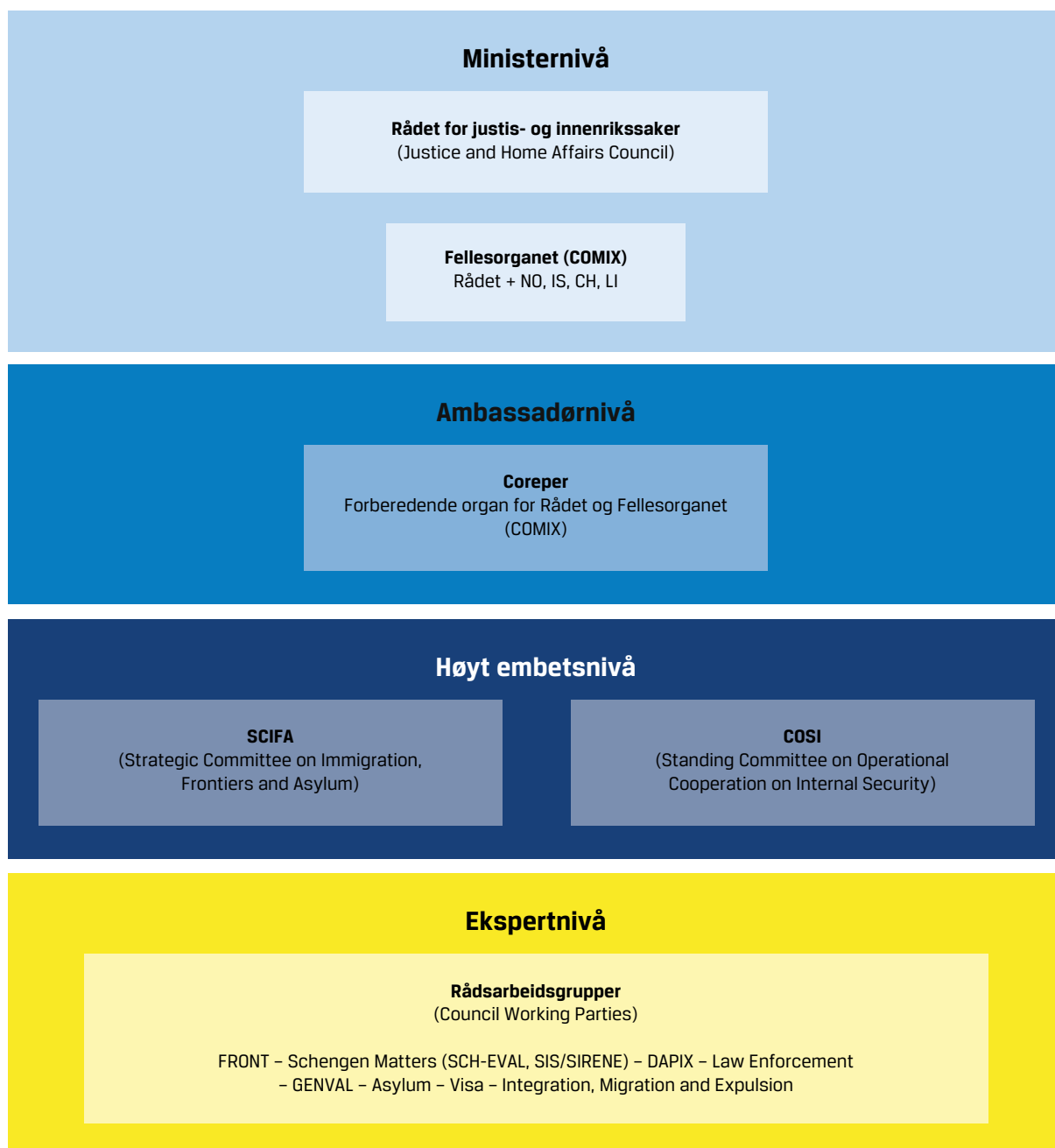
Desember 1996: Norges avtale om deltagelse i Schengensamarbeidet (Schengen-assosiering) inngås.

Juni 1997: Stortinget vedtar at Norge kan slutte seg til Schengensamarbeidet.

Mai 1999: Norge og Island inngår avtale med EU om tilknytning til Schengensamarbeidet, like etter at Schengen er blitt inkorporert i EU¹⁰.

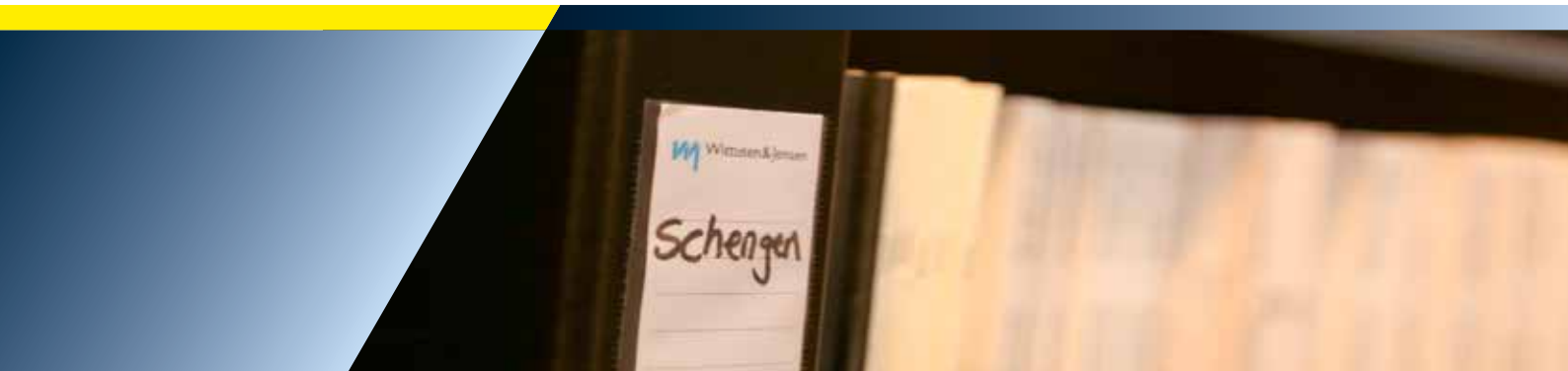
10 [Islands og Norges tilknytningsavtale 1999.](#)

Schengensamarbeidet – struktur



Norge møter i COREPER, SCIFA, COSI og Rådsarbeidsgruppene når saken er schengenrelevant.
Møtet settes da som Fellesorgan (COMIX).

Diagram over Fellesorganene – COMIX (Rådet, Coreper, emb.fora, rådsarbeidsgrupper).



6 FORBEREDELSE TIL SCHENGEN

6.1 Møte med ny virkelighet – utfordringer

Det ville by på betydelige utfordringer for norsk politi å delta i Schengensamarbeidet. Det sto klart på et tidlig tidspunkt. Den nordiske passunionen var et lite utbygget grensesamarbeid med få regler og den nordiske politisamarbeidsavtalen dekket heller ikke stort av alt det som Schengenkonvensjonen krevet.

De største utfordringene kan kort beskrives slik:

Innføring av et helt nytt registersystem – Schengen informasjonssystem (SIS), landsdekkende, dvs direkte tilgang fra alle politiets tjenestesteder. Det var noe helt nytt at et internasjonalt grense- og politiregister skulle kunne brukes lokalt ved norske tjenestesteder.

De tekniske utfordringer mht SIS var betydelige – krav til teknisk infrastruktur, sikkerhet mv. Dette falt i hovedsak på Politiets datatjeneste (PD), som det het den gangen.

På Kripas måtte det opprettes en nasjonal enhet for innlegging, kontroll med og oppfølging av SIS-meldinger/treff i SIS – det såkalte SIRENE-kontoret (SIRENE = *Supplementary Information REquest at the National Entries*). I realiteten var dette en helt ny dimensjon i Norges internasjonale politisamarbeid.

SIS/SIRENE innebar at man også i politidistriktene måtte ha vesentlig mer kunnskap om internasjonalt politisamarbeid, spesielt om hva SIRENE-kontoret på Kripas kunne bistå med. Det var uten tvil ganske stor avstand fra den faktiske kompetanse i norsk politi til dit man måtte komme for å kunne oppfylle Norges

forpliktelser og dra nytte av Schengensamarbeidet.

Styrking av infrastruktur på grenseovergangsteder måtte til, herunder klare skiller mellom intra-Schengen-trafikk og non-Schengen-trafikk i lufthavnene og innføring av systematisk utreisekontroll der hvor dette ikke hadde blitt praktisert tidligere (f.eks. fergehavner med trafikk til Storbritannia og delvis i lufthavner). Ca. 100 nye stillinger måtte opprettes for å ta hånd om Schengens obligatoriske utreisekontroll. Et stort steg fra den nordiske passunionens «slappe» regler på dette området.

Den norske sjøgrensen bød på ganske store utfordringer, selv om risikoen for irregulær innreise var liten: Hva skulle man gjøre med grensekontroll i de mange havner som hadde anløp fra internasjonalt farvann, og hvor det i praksis nesten aldri forekom noen inn- og utreisekontroll fra politiets side? Tradisjonelt var det overvåknings-tjenesten – POT/PST – som interesserte seg for anløp av utenlandske fartøyer – en virksomhet resten av politiet hadde lite kjennskap til. Bakgrunnen var faren for spionasje.

Innføring av mer avansert teknisk utstyr for passkontroll måtte til, bl.a. for å kunne avdekke falske pass.

På lovgivningssiden måtte også mye gjøres. Det viktigste var å lage en lov om Schengen informasjonssystem (SIS), med klar angivelse av hvilke personvernregler som gjelder, rett for borgerne til innsyn, retting og sletting mv.

SIS-loven ble vedtatt av Stortinget i juni 1999¹¹.

SIS-loven var for øvrig den eneste norske loven som ble laget spesielt for deltagelsen i Schengensamarbeidet.

Opplæring måtte til: Av politifolk som skulle bruke SIS, av grensekontrollører, av politifolk og sivilt ansatte i utlendingskontrollen osv. Og selvsagt av lederne. Dessuten var det behov for kunnskap om Schengensamarbeidet mer generelt, spesielt om instrumentene for politisamarbeid. Disse var ikke begrenset til grense- og utlendingskontroll, men kunne like gjerne benyttes i annet politiarbeid, f.eks. etterforskning.

I andre etater møtte man også betydelige utfordringer: UD-ansatte skulle begynne å utstede Schengenvisum i samarbeid med UDI. Datatilsynet var også en viktig aktør, med ansvar for å påse/kontrollere at Schengen-regelverket – og annet EU-regelverk om personvern – ble fulgt i praksis under bruken av SIS.

Men Norge hadde i alle fall én stor fordel: Grensen mot Russland var godt dekket opp med både militær grenseovervåkning (NATOs utpost!) og en grenseovergang med vel innarbeidete rutiner for så vel ut- som innreise-kontroll. Men også der var det nok av ting å ta tak i.

Norge hadde heldigvis en godt utrustet kystvakt til sjøovervåkning. Schengensamarbeidet ville gi Kystvakten og politiet et godt motiv for et tettere samarbeid.

6.2 Organiseringen

De første organisatoriske steg på norsk politis vei mot Schengen ble tatt allerede våren 1996 – omtrent samtidig med den politiske avklaring av vilkårene for de nordiske lands inntreden. I mars 1996 opprettet Politiavdelingen i Justisdepartementet, Schengen kontaktgruppe sammensatt av politisjefer og representanter for høyere påtalemyndighet. Neste skritt var å opprette et internasjonalt sekretariat i Politiavdelingen (1998). Herfra ble de øvrige tiltak for politi- og lensmannsetaten planlagt og ledet.

Justisdepartementet valgte å organisere de praktiske norske forberedelsene som to selvstendige prosjekter: Schengen implementeringsprosjektet og SIS/SIRENE-prosjektet. SIS/SIRENE-prosjektet startet opp

allerede i 1997, kort tid etter det var klart at Norge skulle med. Hovedprosjektet ble ledet fra Politiavdelingen og startet opp i desember 1998, med styringsgruppe, prosjektgruppe og hele 10 undergrupper: 1) Informasjon. 2) Opplæring. 3) Reglementer og instruksjoner. 4) Infrastruktur og utstyr. 5) COSS (*Coastal Operations and Surveillance System*). 6) Tverretatlig samarbeid. 7) Samarbeid indre grense. 8) Statistikk – rapportering. 9) Asyl. 10) Visum.

Allerede tidlig i 1999 var arbeidet kommet godt i gang. I undergruppene fantes deltagere fra mange myndigheter som ville bli involvert i Schengensamarbeidet: JD, UDI, Utenriksdepartementet, Forsvarsdepartementet, Finansdepartementet, Toll- og avgiftsdirektoratet, Fiskeridepartementet, Luftfartsverket, Oslo lufthavn, Forsvaret, påtalemyndigheten, Kystdirektoratet/Kystverket og fra politiet særorganene og en rekke politidistrikter. I norsk politis historie har man aldri sett et så bredt tverretatlig samarbeid på plan- og utviklingsnivå. Alt i alt deltok ca. 80 personer i undergruppene. Samtlige grupper hadde deltagere fra flere departementer/etater.

Sommeren 1999 var de fleste rapporter fra undergruppene ferdigstilt, og de praktiske forberedelser kunne starte opp for fullt.

EUs traktatrevisjon 1997 (Amsterdamtraktaten) medførte at tidspresset ikke ble så sterkt som man fryktet. Det måtte fremforhandles ny avtale med Norge og Island, og alle de nordiske land måtte nødvendigvis tre inn samtidig.

Et tett og meget effektivt nordisk samarbeid ble innledet, særlig på SIS/SIRENE. Målet var at alle de fem nordiske land skulle tre inn i Schengen på samme høye kvalitative nivå og med samme type organisering av SIS/SIRENE samarbeidet. Målet ble til fulle nådd, og har senere dannet modell for andre Schengen-stater.

De norske forberedelsene ble, som tidligere nevnt, ledet av et departement med en politisk ledelse som var i mot norsk medlemskap i EU og i Schengen. Man kan i ettertid spørre om dette fikk noen betydning. Rent faktisk ble tilstrekkelige midler stilt til disposisjon for alle nødvendige tiltak – og prisen var høy, ikke minst på infrastruktur og utstyr. Proposisjonen til SIS-loven (Ot.prp. nr. 56 (1998–99)) har en bred beskrivelse av de administrative og økonomiske konsekvenser som deltagelse i Schengensamarbeidet ville medføre, med følgende sluttsommer som ble vedtatt av Stortinget:

11 [Lov 16. juli 1999 nr. 66 om Schengen informasjonssystem \(SIS\)](#). Se også [Ot.prp. nr. 56 \(1998–99\)](#) og [Innst. O. nr. 89 \(1998–99\)](#).

Kostnader ved Schengen implementering (investeringer og drift 1. og 2. driftsår):

Justisdepartementets område (politiet): 314,6 millioner

Andre departementer (UD, FD m.fl.): 264,2 millioner

Alt i alt var forberedelsene til Schengen et kjempeløft for norsk politi. Kompetansen ble høynet på mange slags vis. Det aller meste kom på plass og på imponerende kort tid. Schengen-implementeringen kan man godt kalle en «gründer-tid» i norsk politi.

Men på ett område viste det seg vanskelig å oppnå tilfredsstillende resultat: De norske havner for anløp av handels- og fiskefartøyer. Her var utfordringene rett og slett for store – ressursmessig og organisatorisk. Schengen-regelverket krevde at Norge fastsatte hvilke havner som skulle være Schengen grenseovergangssteder på sjøgrensen (Schengen ytre grense). Norge satte opp en svært omfattende liste – og under mange av grenseovergangstedene en rekke forskjellig anløpssteder. Listen var i stor grad basert på distrikts- og næringshensyn. Dermed fikk politiet oppgaver det ikke hadde noen mulighet for å make. I hovedsak er situasjonen den samme i dag, selv om systemet for varsling av anløp og sjekking av mannskapslister er blitt mye bedre. Mer om dette i mellomavsnitt *Sjøgrensen* under punkt 10.4.1.4 *Ulike typer grenser*.

Informasjon til ytre etat og opplæring av alt personell som ville få med Schengen å gjøre, var selvsagt kritiske områder i implementeringsprosjektet. Våren 1999 avholdt prosjektgruppen de første informasjonsmøter med Schengen kontaktpersoner fra alle politidistriktene. Dette var det første landsomfattende Schengen-nettverk i norsk politi. Litt senere – høsten 1999 – ble det også opprettet et nettverk for hovedinstruktører – én fra hvert politidistrikt. Kurs ved Politihøgskolen (PHS) ble igangsatt for disse Schengeninstruktørene våren 2000. I etaten som helhet fikk til sammen ca. 7.500 ansatte Schengen-opplæring i en eller annen form.

6.3 Schengen evaluering – adgangskort til Schengen

Inn i Schengen slipper intet land uten kontroll med at alle forberedelser holder mål – dvs svarer til de standarder Schengen-regelverket stiller opp. Kontrollen utføres som såkalt Schengen evaluering (*Schengen Evaluation*). Schengen evaluering ble innført i 1998, før Amsterdamtraktaten trådte i kraft, men fortsatte uten endring da Schengensamarbeidet ble inkorporert i EU. Evalueringen ble lagt under Rådet, med en egen arbeidsgruppe – *Schengen Evaluation Working Party* (forkortet SCH-EVAL) – som ansvarlig for gjennomføringen. SCH-EVAL utarbeidet forslag til rådskonklusjoner med anbefalinger om forbedring, og foretok etterkontroll, før et nytt Schengen-medlem kunne sies å ha bestått testen.

Grunnidéen var at Schengen-landene skulle evaluere hverandre, som en logisk følge av at Schengensamarbeidet hviler på solidaritet og tillit mellom de deltagende stater. Man har et felles ansvar for de felles ytre grenser. Derfor må alle ha rett til å kikke hverandre i kortene.

Konseptet for Schengen evaluering var – og er – at inspektørgrupper settes opp bestående av eksperter fra ulike land – en gruppe for hvert område som skal evalueres: Landegrenser, sjøgrenser og luftgrenser, politisamarbeid, SIS/SIRENE, visum og personvern. Evalueringsprosessen starter med omfattende spørreskjemaer til hvert land og deretter inspeksjoner i marken, med møter og intervjuer/samtaler med hvert lands tjenestemenn på ulike nivåer. Schengeninspektørene skal ha uhindret adgang til alle lokaler man ønsker å inspisere og rett til å utspørre enhver tjenesteperson som har befatning med schengenrelevante saker eller gjøremål – alt uten hinder av taushetsplikt.

Før et land kan bli med i Schengen, må det altså gjennom denne prosessen. Det første landet som «fikk gjennomgå» var Hellas. Etter evaluering – og mye diskusjon fordi store mangler ble påpekt – fikk Hellas tre inn i Schengen i 2000.

Så var det Nordens tur. I løpet av det samme året – 2000 – ble de fem nordiske land inspisert og evaluert. Det var en helt ny erfaring for alle. Aldri før hadde det skjedd at utenlandske eksperter sjekket og kontrollerte om norsk politi kunne jobben sin, slik det var foreskrevet i et internasjonalt regelverk Norge var forpliktet til å følge.

Den største utfordringen for Norges del var kontrollen på de ytre grensene. I september 2000 ankom tre grupper

Schengeninspektører til Norge – en for landegrensen, en for sjøgrensen og en for lufthavnene. Alle hadde franske team-ledere, fordi Frankrike hadde formannskapet i EU dette halvåret.

Grensen mot Russland ble selvsagt grundig inspisert. På sjøsiden var Stavanger og Bergen havner pekt ut. For lufthavnene foregikk inspeksjonen på Oslo Gardermoen og Bergen Flesland. Kontrollen på landegrensen ble positivt vurdert, men på sjø og luft viste det seg hvor mangelfullt regelverk den nordiske passunionen hadde operert med. Schengen-kravene var mye strengere. Mye manglet – fysisk skille mellom Schengen og non-Schengen trafikk, infrastruktur og utstyr for utreisekontroll mv. Inspektørenes anbefalinger førte til hektisk byggevirkksomhet vinteren 2000–2001. Selv om fergehavnene i Bergen og Stavanger kun hadde utenlands-trafikk fra og til EU-landet Storbritannia, var kravene de samme som ved alle Schengen-havner med ferger fra tredjeland.

En ekstra inspeksjonsrunde i ferge- og lufthavnene måtte til før Norge kunne få endelig godkjenning. Men Norge var ikke alene. I flere av de nordiske landene måtte lufthavner og/eller fergehavner få bygningsmessige endringer og rutiner korrigeres for å møte kravene. Dermed slapp Norge å bli en «sinke». Nordens felles tidsplan for inntreden kunne overholdes.

Det bør nevnes at også sjøovervåkingen var gjenstand for evaluering. Kystvakten fikk meget god attest og systemet for varsling av skipsanløp ble godkjent. Det var Forsvaret som tok seg av dette – gjennom systemet COSS (*Coastal Operations and Surveillance System*). Derfra gikk varsling automatisk videre til politiet.

På Kripos gikk evalueringen av SIS/SIRENE og politisamarbeid meget bra – uten noen vesentlige anmerkninger. Mer om dette under punkt 10.4.4.1 *Schengen-instrumentene: SIS/SIRENE*.

Rådets beslutning om godkjenning av de nordiske land ble vedtatt 1. desember 2000¹².

På dette tidspunkt var ennå ikke alt på plass, men aksept ble gitt på betingelse av at så skjedde innen grensekontrollen ble opphevet.

6.4 D-dag 2001

Allerede ved inngangen til 2001 var politiet klart for å bruke SIS og SIRENE-kontoret på Kripos var operativt. D-dagen der var 1. januar. Alle norske etterlysninger var kommet på plass i SIS og de andre Schengen-statenes ditto var validert og lagt inn i ELYS. Alle politiets operasjons-sentraler og øvrige tjenestesteder var «online» til SIS.

Selve D-dagen var av Rådet fastsatt til 25. mars 2001: Alle fem nordiske land trådte inn i Schengensamarbeidet – de andre Schengen-statene opphevet sin grensekontroll mot de nordiske land og disse opphevet grensekontrollen på de tidligere nordiske yttergrenser mot andre Schengen-land.

Men Norge og Island beholdt sin tollkontroll. Schengensamarbeidet fikk ingen konsekvenser for den. Dermed fortsatte det nordiske reisefrihetsområdet med to ulike grenseregimer: Ett for EU-medlemmene (ingen form for grensekontroll mellom dem fordi de befinner seg innenfor EUs tollunion) og et annet for ikke-medlemmene (med tollkontroll mot alle de andre). Dette kan i praksis føre til ganske store forskjeller i hvordan de reisende blir behandlet og kontrollert. De to regimene gir også ulike muligheter for å avdekke grenseoverskridende kriminalitet. Med målrettet tollkontroll vil mange former for kriminalitet kunne avdekkes, herunder menneskesmugling og menneskehandel.

D-dagen for Norden i Schengen

25. mars 2001: Alle fem nordiske land går samlet inn i Schengen. Grensekontroll av personer på grensene mot andre Schengen-stater oppheves og disse opphever på grensene mot Norden

12 [Council Decision 2000/777/EC of 1 December 2000 on the application of the Schengen acquis in Denmark, Finland and Sweden, and in Iceland and Norway.](#)



7 UTVIKLINGEN I EU/SCHENGEN ETTER 2001

7.1 EU-organene som styrer Schengen – de ulike nivåer

7.1.1 De øverste organene

Innen EU utgjør ikke Schengensamarbeidet noe særskilt faglig eller politisk område. Det er en integrert del av justis- og innenrikssamarbeidet, med de samme styrings- og arbeidsorganer som ellers. Det er kun grunnet avtalen med Island og Norge (senere også med Sveits og Liechtenstein) at det i visse fora og under visse møter må opereres med det såkalte Fellesorganet (COMIX).

Justis- og innenrikssamarbeidet har som øverste organ *Rådet for justis- og innenrikssaker (Justice and Home Affairs Council)*. Det består av justis- og innenriksministrene fra alle medlemsstatene. Dette organet, sammen med dets forberedende organ på ambassadørnivå, Coreper (*Comité des représentants permanents/Committee of permanent representatives*), styrer utviklingen av samarbeidet og er det sentrale organ for nye rettsakter og andre viktige beslutninger. Fellesorganet kan egentlig betraktes som et konsultasjonsforum, der NO/IS får være med i diskusjonen før Rådet formelt settes som sådant og fatter sine vedtak.

I avtalen med NO/IS er tatt med at formannskapet i Fellesorganet skal gå på omgang mellom EU, som én part, og de assosierte, som den andre – et halvt år av gangen på hver. Denne ordning viste seg lite heldig i praksis og NO/IS ga i 2007 fra seg retten til å ha formannsvervet, mot løfte om å få være til stede under de reelle drøftinger i Rådet og Coreper. Det vil si at møtet i Fellesorganet går forut for møtet i Rådet. Formannsvervet i Fellesorganet innebar kun å være møteleder, dvs gi ordet rundt bordet. NO/IS hadde intet med saksforberedelse og sekretariatfunksjon å gjøre.

Det var således lite man ga fra seg for å oppnå større reell innflytelse.

Under Rådet finnes ulike fora på høyt embetsmannsnivå – stort sett fra departementene. Slike organer er SCIFA (*Strategic Committee on immigration, frontiers and asylum*) og COSI (*Standing Committee on operational cooperation on internal security*). Graden av schengenrelevante saker varierer fra organ til organ. Fra norsk side må det følges godt med for å påse at møtene settes som Fellesorgan når slike saker står på agendaen. Gode rutiner er etablert, men det hender at glipp skjer fra et formannskaps side.

7.1.2 Rådsarbeidsgruppene

Under de nevnte høynivå-organene kommer Rådets arbeidsgrupper (*Council Working Parties*), som dekker de ulike fagområder. Stort sett har de samme arbeidsgrupper eksistert siden Norges inntreden i Schengen – med visse endringer i struktur og oppgaver. Se nærmere nedenfor.

Rådsarbeidsgruppene er viktige ledd i beslutningsprosessene innenfor EU/Schengen. Her drøftes alle lovforslag, som ofte bearbeides gjennom grundige diskusjoner. Alle medlemsstater er representert, som regel med eksperter som også deltar aktivt i de nasjonale beslutningsprosessene på direktorats- eller departementsnivå.

Pr. 2016 er følgende rådsarbeidsgrupper i sving:

Grensegruppen (kalt FRONT) – behandler alle forslag til rettsakter vedrørende grensekontroll, f.eks. endringer i Grenseforordningen og Frontex-regelverket. JD, POD og UDI representerer Norge. En undergruppe arbeider med

problematikk rundt falske/uekte reisedokumenter – kalt FAUXDOC. Her møter Kripos for Norge.

Schengen-saker (evaluering) (kalt SCH-EVAL) – styrte prosessen med evaluering av så vel nye som gamle medlemsland frem til 2014. NB! Nyordning fra 1.1.2014. SCH-EVAL har nå en endret rolle, som Rådets forberedende organ. Se punkt 10.3.2 *Ny Schengen evalueringsmekanisme*. POD representerer Norge.

Schengen-saker (SIS/SIRENE) – behandler alle saker vedrørende regelverket for SIS/SIRENE, samt praktiske samarbeidsspørsmål. POD og Kripos representerer Norge.

Politisamarbeidsgruppen (*Law Enforcement Working Party*) – behandler ulike former for politisamarbeid innen EU, blant annet Europol. Agendaen er stort sett ikke schengenrelevant, og Norge står utenfor. Unntak er visse samarbeidsformer regulert i *Schengen acquis* – politisamarbeid over indre grenser/i grensestrøk, bl.a. radiosamband. Slike agendapunkter er imidlertid svært sjeldne. En del oppgaver er blitt overført til DAPIX-gruppen.

DAPIX-gruppen – behandler saker om personvern og informasjonsutveksling i EUs politisamarbeid (DAPIX = *Data Protection and Information Exchange*). Gruppen har delt agenda, i det visse deler av dette samarbeidet er schengenrelevant, andre deler ikke. Norge og de andre assosierte deltar m.a.o. bare på en del av møtet. Det hender de assosierte statene får være til stede utover det schengenrelevante. Dette kan bero på hvilket land som har formannskapet. POD, støttet av Kripos, representerer Norge når gruppen behandler *Information Exchange*. Spørsmål angående implementering av Prüm-samarbeidet blir også behandlet her, og Norge deltar. Se nærmere i punkt 10.7.5 *Prüm-samarbeidet*. DAPIX-gruppen er det eneste forum i EUs politisamarbeid der Norge deltar også under agenda som ikke er schengenrelevant.

Genal-gruppen (*Working Party on General Matters*) – behandler saker og evalueringer på justisfeltet som ikke hører under en egen faggruppe. Et eksempel er korrupsjon. Det er sjelden denne gruppen behandler schengenrelevante saker. Et ferskt eksempel på at så skjedde er forslaget til nytt våpendirektiv. Da møtte også Norge.

I tillegg finnes rådsarbeidsgrupper for visum, asyl og migrasjon, der politiet ikke deltar. Justisdepartementet og UDI dekker disse fora.

I rådsarbeidsgruppene deltar norske representanter på like fot med alle de andre. Man har full forslags- og talerett, men ikke stemmerett. Avstemninger forekommer imidlertid svært sjelden i disse gruppene. Samtidig har norske representanter et handicap: De må bruke et annet språk enn sitt eget. Det kan hemme deltagelsen i kompliserte diskusjoner. EU-land får i de fleste tilfeller sitt språk simultanoversatt på møtene.

Fra tid til annen etableres *ad hoc* undergrupper under rådsarbeidsgruppene. Det skjer som oftest på initiativ fra formannskapet, og gruppen kalles da *Friends of the Presidency*. Formålet kan være å bistå formannskapet ved utarbeidelsen av et plan- eller regelforslag, der hensikten kan være å oppnå konsensus på et tidlig tidspunkt. Et kinkig problemkompleks kan også bli overlatt til *Friends of the Presidency* for å «teste ut» synspunkter før saken behandles formelt i rådsarbeidsgruppen. Norge er flere ganger blitt invitert til å delta i slike grupper, f.eks. når norske representanter har opptrådt aktivt i debatten, eller man antar at Norge vil ha noe å bidra med.

Nevnes må også et forum i Brussel som kalles *Justice and Home Affairs Counsellors Meetings*. Det består av justis- og migrasjons- /innenriksråder ved alle EU/Schengen-staters EU-delegasjoner. På disse møtene drøftes utestående detaljer i forslag til rettsakter og ulike faglige problemstillinger. Møtene finner ofte sted som forberedelse til møter i Coreper eller som oppfølging fra disse. Ved behandling av schengenrelevante saker skal møtene settes som Fellesorgan. I praksis får de assosierte statene delta i en videre utstrekning, men ikke i alle sakene på agendaen. Kriteriene ligger ikke fast.

7.1.3 Kommisjonens ekspertgrupper

Kommisjonen benytter seg av særskilte ekspertgrupper som ledd i sin egen saksforberedelse, f.eks. ved utarbeidelse av lovforslag som senere skal forelegges Rådet og dets organer. Dette kalles «komitologi».

Hvis saken er schengenrelevant, blir også Norge og de andre assosierte statene invitert til å delta i slike grupper. Det hender Norge får delta selv om saken ligger utenfor Schengensamarbeidet, hvis Kommisjonen har interesse av at også Schengen-assosierte stater involveres.

Det ble i 2011 inngått en særskilt avtale mellom EU og de assosierte Schengen-statene om deltagelse i Kommisjonens ekspertgrupper – komitologiavtalen. Den trådte i

kraft 1. desember 2012¹³.

Ekspertgruppene er som regel *ad hoc* og møtene foregår svært uformelt. Det vil si at de assosierte statene, likeså vel som EU-stater, kan fremsette forslag og delta i debatten.

Noen ekspertgrupper er imidlertid permanente og kan fylle roller som tidligere hørte til rådsarbeidsgrupper. De er hjemlet i vedkommende rettsakt.

Et eksempel på en slik viktig ekspertgruppe under Kommisjonen er SISVIS-komiteén (*Schengen Information System – Visa Information System*), der Norge deltar aktivt. I denne komiteén foregår blant annet rådslagning om endringer i SIS II-forordningen. Kripos og PIT deltar for Norge. UDI deltar hvis saken gjelder VIS.

En annen viktig ekspertgruppe er *SIS II Advisory Group*, som behandler den tekniske implementering av funksjonelle endringer som er foreslått i SISVIS-komiteén. *SIS II Advisory Group* overtok oppgavene til rådsarbeidsgruppen SIS-Tech, som ble nedlagt da SIS II startet opp. Den nye gruppen er organisatorisk knyttet til EU-byrået for store IT-systemer (eu-LISA) som ble opprettet ved en egen forordning i 2011.¹⁴

Eu-LISA startet sin virksomhet i desember 2012 og har hovedsete i Tallinn. Herfra administreres og utvikles tre store IT-systemer på justis- og innenriksområdet: SIS II, VIS og Eurodac. Hvert system har sin *Advisory Group* der Norge og de andre assosierte statene deltar. For SIS II deltar PIT, mens UDI dekker VIS og Eurodac. De norske representantene har status som «observers». Det samme gjelder eu-LISAs styre (*Management Board*).

En tendens over tid ser ut til å være større bruk av Kommisjonens ekspertgrupper og færre møter i rådsarbeidsgruppene, eller rådsarbeidsgruppen utgår og erstattes av en ekspertgruppe. Denne tendensen har sammenheng med endringer i EU-systemet – en forskyvning av funksjoner fra fora der medlemsstatene dominerer og over til Kommisjonen og dens underliggende organer, der medlemsstatene opptrer

som rådgivere. Se også under punkt 10.3.2 *Ny Schengen evalueringsmekanisme*.

7.1.4 Norsk innflytelse

Signalene fra Stortinget og Regjeringen etter Norges NEI til EU i 1994 er utvetydig at norske representanter skal opptre aktivt og søke å styrke Norges interesser og innflytelse i alle de fora der man har møterett.

Norges innflytelse i EU/Schengen-fora avhenger først og fremst av hvordan de norske representantene oppfatter sin rolle, hvor godt forberedt de er og hvor aktivt de opptrer på møtene. Norske representanter kan også øke innflytelsen ved å inngå fornuftige allianser med likesinnede land under saksforberedelse og debatt. Det har vist seg i praksis at forskjellen er liten mellom å delta i rådsarbeidsgruppe og delta i ekspertgruppe under Kommisjonen.

Norske representanter har ofte opptrådt aktivt i de ulike Schengen-fora – både i rådsarbeidsgruppene og i Kommisjonens ekspertgrupper. Slik har også noen små EU-land opptrådt og derved økt sin innflytelse vesentlig. På dette nivået – der lovforslag, planer og andre viktige vedtak får sin forberedende behandling – er det ikke størrelsen som teller, men dyktigheten. Videre teller samarbeidsevne og -vilje. Samarbeid med andre Schengen-stater om utarbeidelse av en felles posisjon kan gi økt innflytelse på resultatet. En viktig erfaring å ta med seg!

Men hvis man spør om Norge fullt ut har nyttet alle muligheter til å øve innflytelse, må svaret likevel bli nei. De norske representantene i Schengensamarbeidets mange faggrupper og utvalg kunne nok oppnådd større innflytelse gjennom tale- og forslagsretten, hvis man hadde hatt en overordnet, tydelig strategi for Norges deltagelse – en strategi med klar politisk forankring. Det har man ikke hatt. Norges representanter har som regel hatt visse føringer å holde seg til, men det overordnede perspektiv har manglet. Litt for ofte har man tatt standpunkt fra sak til sak – i stedet for en helhetlig tilnærming til viktige utviklingslinjer i Schengensamarbeidet.

I praksis har norske representanter som hovedregel støttet EU-formannskapetets og Kommisjonens forslag – ut fra et ønske om å styrke sentrale føringer og skape et enhetlig og solid grensekontrollregime for hele Schengen-området. Det er blitt ansett som utvilsomt at dette tjener norske interesser både på kort og lang sikt. Norge har ord på seg som en moderat og seriøs aktør i Schengen-fora, med konstruktive innspill. Det har hendt at norske representanter har gått i mot forslag og alliert seg med likesinnede delegasjoner.

13 Avtale mellom Den europeiske union og Island, Liechtenstein, Norge og Sveits om disse statenes deltakelse i arbeidet i komiteene som bistår Europakommisjonen i utøvelsen av dens myndighet ved gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket. Se <http://emeritus.lovdata.no/traktater> (Traktat 22-09-2011 nr. 047).

14 Regulation (EU) No 1077/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice.

Man har bevisst unngått at Norge er blitt stående alene med innsigelser.

Norge har kanalisert en stor andel av de såkalte EØS-midler (*EEA Financial Scheme*) til styrking/utbedring av Schengen ytre grenser i Øst-Europa og til utvikling av de nye Schengen-statenes kapasitet til å delta i politisamarbeid. Eksempler er ny infrastruktur på grenseovergangen ved Terespol mellom Polen og Hviterussland og oppbygging av SIRENE-kontorene i Latvia, Tsjekkia og Bulgaria. Schengen ytre grenser og de enkelte Schengen-staters samarbeidsevne er viktige for alle!

7.2 Lisboatraktaten 2009

I 2009 foretok EU en ny traktatrevisjon – etter mye diskusjon. Traktaten ble vedtatt i Lisboa allerede i 2007, men ratifiseringsprosessen trakk ut. Traktaten er viktig for EUs struktur og beslutningsprosesser, men den har ikke fått store praktiske konsekvenser for NO/IS' stilling innenfor Schengensamarbeidet. For rådsarbeidsgruppenivået – der norsk politi deltar – har den ikke fått noen direkte følger.

Den viktigste strukturendring var at «tredje søyle» forsvant som en særskilt del av EU der man hadde mellomstatlig beslutningsprosess. Før Lisboatraktaten gjaldt krav om enstemmighet blant medlemsstatene. EU-parlamentet (*European Parliament* – forkortet EP) hadde ingen avgjørende innflytelse. Fra og med Lisboa kom EU-parlamentet til å spille en svært viktig rolle i beslutningsprosessene innenfor justis- og innenriksområdet. Ved vedtagelse av nye lover (EU-forordninger) fikk Parlamentet en nøkkelrolle – likestilt med Rådet. Lovgivningsprosessen i EU kalles derfor *codecision*. I realiteten fikk Parlamentet en vetorett i forhold til forslag fra Rådet og Kommisjonen.

Dessuten fikk Kommisjonen en utvidet rolle, spesielt som initiativtaker og forslagsstiller på hele justis- og innenriksområdet. Det fikk ganske snart noen viktige konsekvenser. Se nedenfor i punkt 10.3.2 *Ny Schengen evalueringsmekanisme*.

Kort sagt medførte Lisboatraktaten at justis- og innenriksområdet mistet sin særstilling innenfor EU og ble likestilt med de øvrige politikk-områder.

I strukturen under Rådet ble det også gjort endringer. *Standing Committee on operational cooperation on internal security* (COSI) ble opprettet som nytt embetsmannsorgan

på høyt nivå for justis- og innenriksområdet, med ansvar for strategisk planlegging og koordinering av bl.a. politisamarbeid og bekjempelse av terror og organisert kriminalitet. COSI har fått stor praktisk betydning og har overtatt mange saker fra embetsmannsorganet CATS (*Coordinating Committee in the area of police and judicial cooperation in criminal matters*) som er blitt et forum for drøfting av nye lovregler – en slags «tenketank» – utenfor beslutningsstrukturen. CATS settes ikke lenger som Fellesorgan og Norge deltar ikke.

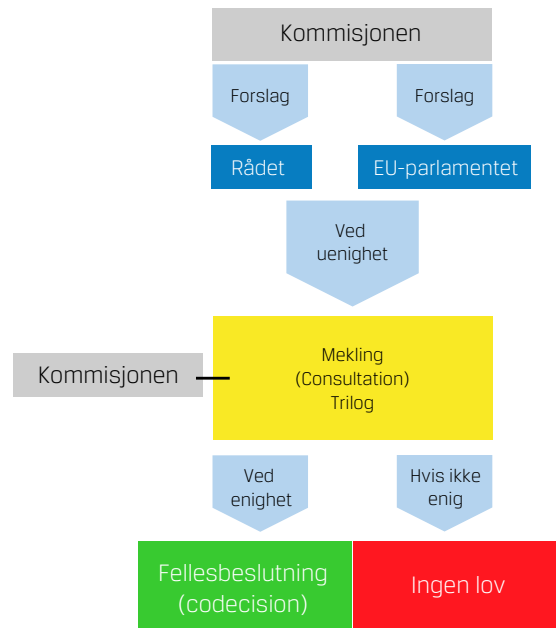
I COSI representeres Norge av JD, men formelt sett kun når schengenrelevante saker behandles. COSI er et eksempel på at Norge står utenfor når EU drøfter viktige tiltak i bekjempelsen av internasjonal kriminalitet og terror – tiltak som normalt ikke er schengenrelevante.

Men dette til tross: En interessant utvikling grunnet den økende terrortrussel i Europa er at Norge inviteres til eller ber om å få delta under agendapunkter angående terrorbekjempelse, selv om slike punkter ikke er schengenrelevante. Dette skjer både i Rådet og i COSI. COSI settes sjelden som Fellesorgan, men Schengensamarbeidet har skapt et europeisk fellesskap når det gjelder indre sikkerhet, som går langt utover tolkning av hva som er schengenrelevant.

Justisrådsmøtene – nevnt ovenfor – kan også settes som *Support Group* for COSI. Her har Norge nok en mulighet til å gjøre synspunkter gjeldende på det uformelle plan.

EU-parlamentets nye rolle fortjener en særskilt kommentar: Heretter skulle nye regler for Schengen grense- og politisamarbeid også diskuteres og stemmes over i en folkevalgt forsamling. Reglene ville i praksis bli bindende for Norge, uten at Norge fikk noen form for deltagelse i behandlingen eller noe forum for rådslagning med Parlamentet. Viktige diskusjoner finner sted i Parlamentets justis- og innenrikskomité, den såkalte LIBE-komitéen, før komitéen former sin innstilling til Parlamentets plenum. Men Norge har ingen formell rolle overfor denne komitéen. Norske synspunkter kan, som før Lisboa, kun fremmes overfor Rådet. I EU-parlamentet kan Norge bare opptre som «lobbyist» – en mulighet som ikke nyttes i særlig grad, selv om det faktisk står i tilknytningsavtalens sluttakt at saker som hører under avtalen kan drøftes på interparlamentariske møter mellom EU-parlamentet og NO/IS' parlamenter. Etter Lisboa står Norge fjernere fra beslutningsprosessene i EU som gjelder Schengensamarbeidet.

EU-parlamentet har opptrådt meget aktivt på justis- og



Lovgivningsprosessen på justis- og innenriksområdet etter Lisboatraktaten (Codecision).

innenriksområdet – ofte med avvikende synspunkter i forhold til Kommisjonen og Rådet, og med det avgjørende ord i saken. Uten Parlamentets bifall blir ingen nye EU-lover vedtatt. Arbeidet med å nå kompromisser skjer i form av såkalte trilog-forhandlinger mellom Parlamentet, Rådet og Kommisjonen. Prosessen er ofte tidkrevende og kan forsinke viktige reformer.



8 DUBLIN-REGELVERKET – EUs SYSTEM FOR BEHANDLING AV ASYLSØKNADER

8.1 Dublinkonvensjonen

Schengenkonvensjonen av 1990 hadde opprinnelig et regelverk for behandling av asylsøknader. Her ble prinsippet om «første asylland» slått fast – dvs at en asylsøknad, som hovedregel, skal behandles i det landet hvor søkeren først ankommer. Formålet var å unngå at asylsøkere reiste fritt over de indre grenser og søkte asyl i land etter land, kanskje med ulike identiteter – såkalt «asylshopping». Man så på disse reglene som et kompenserende tiltak, for å unngå at reisefriheten ble misbrukt. Men det viste seg snart at asyl var et så stort og komplisert saksfelt at man valgte å skille det fra selve grensesamarbeidet. Samtidig var det sterk stemning i EU for å få alle EU-land med i et felles system, også de som ikke ønsket eller var klare for å delta i Schengen.

Det ble derfor – i EU-regi – inngått en særskilt konvensjon om behandling av asylsøknader – Dublinkonvensjonen (signert i Dublin i 1990 under irsk EF-formannskap). En såkalt parallell-konvensjon ble etablert for å gi ikke-medlemmer av EU adgang til å delta i samarbeidet. Norge og Island benyttet seg av dette, men først i 2001, omtrent samtidig med at disse landene gikk med i Schengen. Sammenhengen er åpenbar – uten kontroll på indre grenser ble det svært viktig å slutte seg til grunnregelen om at «første asylland» skal ha ansvaret for å behandle søknaden. Samtidig måtte man delta i fingeravtrykkssystemet Eurodac.

Norges og Islands avtale med EU om deltagelse i Dublinsamarbeidet etablerer et organ for konsultasjon om ny lovgivning på asylområdet og gjennomføring

av regelverket (*Joint Committee*). Det ligger utenfor rådsstrukturen og er dermed noe annet enn Fellesorganet i Schengensamarbeidet. Temaet behandles ikke nærmere i denne rapport.

Konvensjonen ble i 2003 erstattet av en EU-forordning med samme innhold. Någjeldende Dublin-forordning (Dublin III-forordningen) er fra 2013.¹⁵

Dublin III-forordningen ble inkorporert i norsk rett ved Stortingets lovvedtak av 16. desember 2013, i kraft 1. januar 2014.¹⁶

Forordningen suppleres av Asylprosedyredirektivet, revidert i 2013.¹⁷

Det er viktig å være klar over at de folkerettslige kriteriene for å innvilge asyl praktiseres forskjellig i de ulike EU/Schengen-stater. EU-reglene om asyl gjelder prosedyrer for asylsaker, forholdene i asylmottak etc, men ikke kriterier for å få asyl. Dublin-regelverket er således et prosessuelt regelverk, ikke et materielt.

15 [Regulation \(EU\) No 604/2013](#) of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person. Se norsk oversettelse: via [regjeringen.no](#).

16 [Prop. 26 L \(2013–2014\)](#) Endringer i utlendingsloven (gjennomføring av Dublin III-forordningen)

17 [Directive 2013/32/EU of 26 June 2013](#) on common procedures for granting and withdrawing international protection

Det har lenge vært et mål for EU å harmonisere asyllovgivning og praksis så mye som mulig – etablere Det felles europeiske asylsystemet (*Common European Asylum System* – forkortet CEAS). EUs medlemsstater er imidlertid dypt splittet i synet på asylpolitikk. Det er blitt ekstra tydelig i de politiske diskusjoner om hvordan migrasjonspresset i 2015–2016 skal håndteres. En kvotefordeling av asylsøkere ble vedtatt ved flertallsvedtak i Rådet høsten 2015, men treneres/saboterer av flere land.

Dublin-systemet har i flere år kommet til kort overfor migrasjonspresset mot EU-området, spesielt Hellas. Der har svikten gitt seg utslag i manglende registrering/fingeravtrykk, mangelfulle asylprosedyrer uten rettssikkerhet for søkerne, fare for tilbakesending til land som ikke er trygge og forvaring av asylsøkere under uakseptable forhold. Situasjonen er ikke ny – den er bare blitt verre etter som presset har økt. Det har i årevis kommet kraftig kritikk mot Hellas fra menneskerettsorganisasjoner, fra FN og andre. Som følge av dette stanset f. eks. Norge returer til Hellas allerede i 2008. I flere tilfeller har domstolene i EU-land avgjort at retur av asylsøkere til Hellas kan være i strid med Den europeiske menneskerettighetskonvensjon. Dermed har Dublin i realiteten sluttet å virke. I 2015 utviklet dette seg til en dyp krise.

Kommisjonen har i august 2016 tatt initiativet til en radikal omlegging av EUs asylpolitikk og -regelverk. Mer om det i *kap. 12 Kursen videre for Schengensamarbeidet*.

8.2 Eurodac

Datasystemet Eurodac ble opprettet for å registrere asylsøkeres fingeravtrykk i den hensikt å kunne identifisere dem på et senere tidspunkt, kanskje i et annet Schengen-land. Også visse andre kategorier skal registreres, f.eks. de som blir pågrepet for ulovlig passering av ytre grenser. Någjeldende Eurodac-forordning er fra 2013, vedtatt samtidig med Dublin III-forordningen.¹⁸

Eurodac-forordningen fra 2013 ble inkorporert i norsk rett ved endring av Utlendingsloven – enstemmig vedtatt i Stortinget.

Eurodac administreres av EU-byrået for store IT-systemer – eu-LISA. Se punkt 7.1.3 *Kommisjonens ekspertgrupper*.

Eurodac-forordningen gir rettshåndhevende myndigheter (politi) adgang til å søke i den sentrale Eurodac-basen for å forebygge, avdekke eller etterforske terrorhandlinger og grove forbrytelser – på visse strenge vilkår. Eurodac er således ett av flere datasystemer som kan benyttes i politisamarbeid mellom EU-/Schengen-statene.

Bakgrunnen er at terror- og kriminalitetstrusselen i Europa også utgår fra individer i den store strømmen av flyktninger og asylsøkere. I EU har man sett det slik at alle registre – også administrative – må tas i bruk for å møte denne trusselen.

Med disse reglene har Eurodac fått et nytt formål som faller utenfor Norges tilknytningsavtale med EU om deltagelse i Dublinsamarbeidet. Tilgang for rettshåndhevende myndigheter kunne derfor ikke tas med da Eurodac-forordningen ble inkorporert i norsk rett. I 2016 er arbeid i gang med en tilleggsprotokoll mellom EU og NO/IS, som vil gjøre det mulig også for norsk politi å søke i Eurodac på samme vilkår som gjelder innen EU. Når denne avtalen er klar, må saken på nytt til Stortinget.¹⁹

8.3 Forholdet Dublin – Schengen

Selv om asyl og asylprosedyrer rettslig og formelt er adskilt fra Schengen-regelverket, berøres grense- og politisamarbeidet direkte av asyl-regelverket på flere viktige områder: Retten til å søke asyl ved ankomst på en grense med grensekontroll eller inne på territoriet (adgang til territoriet og til asylprosedyre), identifisering og registrering av asylsøkere på ankomststed eller mottakssenter (fingeravtrykk og foto). Retur av søkere som har fått endelig avslag er schengenrelevant – en del av *Schengen acquis*. Se nærmere i punkt 10.4.8 *Retur av utlendinger som ikke gis opphold*.

Politiets oppgaver knyttet til Dublin-regelverket kan grovt deles i tre: 1) Oppgaver knyttet til grensekontroll – asylankomster. 2) Oppgaver knyttet til registrering av asylsøkere og andre kategorier m/fingeravtrykk (Eurodac). 3) Oppgaver knyttet til retur av asylsøkere med avslag. Oppgavene er nærmere omtalt i punktene 10.4.1.3 *Asylankomster på/over grensen* og 10.4.8 *Retur av utlendinger som ikke gis opphold*.

18 [Regulation \(EU\) No 603/2013](#) of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the establishment of «Eurodac» for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes. [Dansk versjon](#).

19 [Prop. 62 L \(2014–2015\)](#) Endringer i utlendingsloven (gjennomføring av Eurodac-forordningen 2013). [Innst. 244 L \(2014–2015\)](#).



9 SCHENGEN OG INNVANDRING

Det er viktig å skille mellom Schengen-regelverket og regler om innvandring/lengre opphold/beskyttelse innenfor Schengen-området.

Schengen-regelverket er felles for alle Schengen-land og gjelder grensekontroll og innreise for inntil tre måneder – ikke innvandring og andre former for lengre opphold. Regler om innvandring fra tredjeland – rett til å ta opphold, bosette seg, familiegjennforening, opphold på humanitært grunnlag og likeså arbeid, studier etc. – er underlagt lovgivningen i de forskjellige landene. For EØS-borgere gjelder Unionsborgerdirektivet, med rett til fri bevegelighet, jf under punkt 3.4.2 *EUs fire friheter og forholdet til Schengensamarbeidet*.

Det finnes m.a.o. ingen felles EU/Schengen innvandringslovgivning og praksis er høyst sprikende landene imellom. Det gjelder så vel den egentlige innvandring som de fleste former for midlertidig opphold av varighet over tre måneder. Det finnes enkelte felles regler, fastsatt av EU, men de dekker kun visse spesialgrupper. Et eksempel er reglene om det såkalte *EU Blue Card* fra 2009.²⁰

Felles innvandringspolitikk har lenge vært et mål for EU, men er bare oppnådd stykkevis og delt. Forsøk på å harmonisere har pågått i flere ti-år. Lengst er man kommet når det gjelder prosedyrer og et felles visumregime for innreise og korte opphold, kortest når det gjelder de materielle regler for opphold av lengre varighet – kriterier/

vilkår for innvandring, herunder familieinnvandring, opphold på humanitært grunnlag/sterke menneskelige hensyn, arbeid og studier osv. Mht regler for beskyttelse (asyl) vises til kap. 8 *Dublin-regelverket – EUs system for behandling av asylsøknader*.

Et eksempel som illustrerer skillet mellom materielle og prosessuelle regler på dette området har man i regelverket om Schengen-standardisert oppholdskort med elektronisk lagring av biometri (foto og fingeravtrykk). Formålet med dette er å hindre misbruk av identitet, f.eks. ved at tredjelandsborgere forflytter seg fra et Schengen-land til et annet og forsøker seg med bytte av identitet. Men hvem som innvilges opphold, avgjøres av den enkelte Schengen-stats myndigheter etter nasjonale regler.

Norge har som Schengen-stat tiltrådt dette regelverket.²¹

De store nasjonale variasjoner mht materiell lovgivning og praksis på utlendingsfeltet vanskeliggjør grensesamarbeidet og kontrollen med utlendingers opphold. Hvis en Schengen-stat i langt større grad enn andre innvilger opphold (eller asyl), vil dette senere kunne føre til betydelig forflytning av personer over de indre grenser, som ikke er ønsket av de statene som er mål for forflytningen. Det samme er tilfelle hvis en Schengen-stat gir såkalt amnesti til grupper av utlendinger med ulovlig opphold. Amnesti kan bli løsningen når en stat helt har mistet oversikt og kontroll med ulovlig innvandring. Schengen-regelverket setter ikke forbud mot dette. Se nærmere i punkt 10.4.7 *Utlendingskontroll på territoriet*.

20 Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TX/?uri=CELEX:32009L0050>.

21 [Prop. 59 L \(2011–2012\)](#) Endringer i utlendingsloven (innføring av Schengen-standardisert oppholdskort med biometri).

EUs regelverk for retur av utlendinger med ulovlig opphold (Returdirektivet) regulerer kun behandlingen av personer som har fått sin sak om asyl eller opphold på annet grunnlag ferdig behandlet og er nektet videre opphold. Direktivet er m.a.o. et prosessregelverk. Se nærmere om retur i punkt 10.4.8 *Retur av utlendinger som ikke gis opphold.*



Schengensamarbeidet gjelder grensekontroll – ikke innvandring.



10 SCHENGENSAMARBEIDET – KONSEKVENSER OG BETYDNING FOR POLITIET – POLITIETS ROLLE

10.1 Schengensamarbeidet: Hva er det, hva krever det og hva gir det?

I denne delen av rapporten skal vi se nærmere på Schengensamarbeidets konsekvenser for norsk politi. Grunnlaget er tilknytningsavtalen og Schengen-regelverket, som griper sterkt inn i politiets hverdag. Men vi skal også se nærmere på de praktiske utfordringer og resultater som følger med det å delta i Schengen. Vi må spørre: Hvilke oppgaver, forpliktelser og gevinster har Schengensamarbeidet i praksis medført for norsk politi? I hvilken grad har norsk politi klart å nyttiggjøre seg det samarbeidsverktøy som Schengen stiller til disposisjon? Hvor kompetent er norsk politi i forhold til Schengensamarbeidet?

Vi skal **ikke** prøve å besvare to hovedspørsmål knyttet til Schengen som et område uten kontroll på indre grenser:

- 1) I hvilken grad har fravær av slik kontroll medført økt kriminalitet («fri flyt av kriminelle»)?
- 2) I hvilken grad har de innførte samarbeidstiltak/kompenserende tiltak bidratt til å begrense en slik økning?

Spørsmålene er naturligvis viktige, men svarene ikke enkle. Svaret på det ene må avstemmes mot svaret på det andre. Som samfunnsvitenskapelig problemstilling unndrar dette seg verifisering, fordi det ikke finnes noe sammenligningsgrunnlag. Hvordan ville kriminaliteten i Schengen-området sett ut i dag uten Schengen? Et vel fundert svar lar seg rett og slett ikke finne.

For eksempel er det umulig å vite hvor mange lovbrutere som ville blitt pågrepet – eller hvor mye kriminalitet

forhindret – om grensekontrollen i Europa hadde fortsatt slik den var på begynnelsen av 1990-tallet. Det finnes heller ingen definisjon av grensekontroll. Grundigheten vil alltid endre seg med bl.a. trafikkvolumet. Innad i Schengen-området vil det i dag være praktisk umulig å gjennomføre grensekontroll med den samme grundighet som er regelfestet for de ytre grenser. Men selv disse reglene kommer til kort når en masse-migrasjon setter inn.

Tollvesenets innsats er også en viktig faktor. Mellom EU-landene eksisterer ingen tollkontroll på grensene. Norge og de andre assosierte statene kan utføre tollkontroll på alle sine grenser i det omfang og med den intensitet de ønsker. Det har betydning for bekjempelse av mange former for kriminalitet, men er selvsagt avhengig av hvor store ressurser som settes inn og av hva slags metoder som benyttes. F.eks. vil kameraer som registrerer alle kjøretøyer som passerer Norges grenser, med automatisk sjekking mot registre, kunne være et viktig virkemiddel for å avdekke/opplære kriminalitet. Dette er en metode som høsten 2016 er under utredning og prøving.

Det finnes ulike oppfatninger om konsekvensene av Schengen som «grenseløst» område. Meninger om dette er ofte spekulative og kan sprike stort. Faktagrunnlag mangler. Det ville sprengte rammen for denne fremstilling å gå inn på slike problemstillinger med tilstrekkelig grundighet.

Fremstillingen vil i stedet fokusere på norsk politis rolle innenfor Schengensamarbeidet – på utfordringer, muligheter og begrensninger. Og sist men ikke minst: Schengen som en læringsprosess for norsk politi.

10.2 Organisering av Schengen-arbeidet i norsk politi

10.2.1 Politidirektoratet

Omtrent samtidig med Norges inntreden i Schengen mars 2001 ble Politidirektoratet (POD) opprettet. Det medførte at arbeidet med faglig å lede og understøtte norsk politis Schengen-arbeid ble overført fra Justisdepartementet til direktoratet. Der ble det umiddelbart opprettet en internasjonal seksjon som sentral koordinerende enhet. Flere erfarne medarbeidere gikk over fra Internasjonalt sekretariat i Politiavdelingen til den nye seksjonen i POD. Departementet delegerte viktige Schengen-oppgaver til direktoratet, herunder å representere Norge i rådsarbeidsgrupper i Brussel og ta ansvaret for Schengen evalueringer av Norge.

POD fastsetter strategi for grense- og utlendingskontroll i Norge, basert på det felles europeiske konseptet *helhetlig grenseforvaltning*. Et grunnleggende trekk i strategien er at all grensekontroll og utlendingskontroll på territoriet skal være basert på etterretning, trussel- og risikoanalyser, som er integrert i øvrig politivirksomhet, særlig kriminal-etterretning og analyse. Det gjelder både for politidistriktene og særorganene. Strategien er nedfelt i det nye Grensekontrollrundskrivet av 5. september 2016.²²

Etterretning, trussel- og risikoanalyser skal også for grenseforvaltningens del utføres på grunnlag av Etterretningsdoktrine for politiet fra 2014 (POD publikasjon 2014/11).²³

10.2.2 Kripos

Kripos ble fra starten tildelt – og har fortsatt – flere svært viktige roller i Schengen-opplegget. Først og fremst er Kripos sentral SIS-instans. SIRENE-kontoret ble helt fra starten forent med Interpol-kontoret og senere også med nasjonalt kontaktpunkt for Europol og for Frontex. Dermed fikk man en sterk internasjonal enhet og et godt fagmiljø. Senere fikk Kripos også ansvaret for nasjonal etterretning og nasjonale trussel- og risikoanalyser knyttet til de ytre Schengengrenser. Dette fremgår bl.a. av Grensekontrollrundskrivet fra 2010. Kripos utgir årlig rapporten «Norges grense mot land utenfor Schengen – nasjonal risikoanalyse».²⁴ Se under punkt 10.4.1.1

Generelt om grensekontroll.

Kripos har også fått ansvaret for det nasjonale koordineringssentret for Eurosur (*European Border Surveillance System*). Se under punkt 10.4.2.2 Eurosur.

10.2.3 Politiets IKT-tjenester – PIT (tidligere PDMT)

Politiets data- og materielltjeneste (PDMT) fikk fra starten ansvaret for alle de tekniske sider ved SIS og skulle dessuten delta aktivt i utviklingsarbeid ledet fra Brussel, bl.a. i rådsarbeidsgruppen SIS-Tech. Folk fra PDMT kom til å spille viktige roller i arbeidet med neste generasjon SIS – SIS II. Det ga mye innsikt, som norsk politi etter hvert dro nytte av. Da SIS II skulle implementeres, var Norge godt forberedt, både teknisk og mht rutiner. Se nærmere i punkt 10.4.4.1 *Schengen-instrumentene: SIS/SIRENE*.

PIT har nå ansvaret for oppdatering og videreutvikling av norske IT-systemer knyttet til Schengensamarbeidet og møter for norsk politi i de relevante Schengen-fora.

10.2.4 Politidistriktene

Styringslinjen for norsk politis deltagelse i Schengensamarbeidet går – som på alle fagområder – fra POD til politimestrene. Men direktoratet ga ikke fra starten rammer og retningslinjer for hvordan Schengen-arbeidet skulle organiseres. Schengen-relatert arbeid i distriktene ble organisert på høyst forskjellige måter. Mange oppfattet – feilaktig – at Schengen kun hadde med grense- og utlendingskontroll å gjøre. Med andre ord at Schengen ikke berørte generalistens rolle. I virkeligheten grep Schengensamarbeidet inn i de fleste avdelingers arbeid.

Lokal organisering måtte for øvrig bero på om distriktet hadde ansvar for ytre grenser og hva slags.

For å styrke Schengen-arbeidet etablerte POD et nettverk av *Schengenkontakter*, dvs utpekte enkeltpersoner som skulle være bindeledd til POD og til andre distrikter i Schengen-spørsmål.

Tiltaket var bare delvis vellykket. Politidistriktene oppfattet disse kontaktenes rolle på ulike vis. Ved nasjonale samlinger viste det seg at kontaktene utgjorde en ganske broket forsamling, med svært ulike roller/oppgaver/posisjoner i eget distrikt. Det møtte noen med lederansvar, andre med liten mulighet til å påvirke utvikling og prioritering. Noen representerte utlendingsforvaltningen, andre kom fra operative tjenestegrener. Dette kunne kanskje være en fordel med tanke på fruktbar debatt, men for å få kjørt politi-Norge inn på samme spor, var det klart en ulempe.

22 Rundskriv 2016/009 av 5. september 2016 – Retningslinjer for politiets planlegging og gjennomføring av grensekontroll og utlendingskontroll på territoriet (Grensekontrollrundskrivet).

23 Etterretningsdoktrine for politiet 2014. <http://kode/Documents/Etterretningsdoktrine%20for%20politiet.pdf>.

24 Nasjonal risikoanalyse 2016–2017. <http://kode/news/Sider/Norges-grensenasjonalrisikoanalyse2016-2017.aspx>.



Storskog grenseovergangssted – landegrensen Norge–Russland.

Nettverket kom på plass allerede i implementeringsfasen forut for inntreden og har siden hatt årlige samlinger. Ordningen er nå vel innarbeidet og rollen som Schengenkontakt må anses avklart. Mer om dette i punktene *10.5 Kompetanseheving* og *11.2 Konsekvenser av nærpolitireformen for Schengensamarbeidet*.

Etter Schengen evalueringen i 2011–2012 etablerte POD et nytt nettverk: *Politidistriktenes ledere for grensekontroll* – et forum som møtes hvert halvår.

Politidistriktenes ansvar for faglig kompetanse innen Schengensamarbeidet går lenger enn til å delta i nettverkene. På enkelte fagområder har sentral politiledelse fastsatt kompetansekrav og innført obligatorisk opplæring, men dette gjelder ikke Schengenkompetanse. Det finnes intet «Schengen-sertifikat» i norsk politi. Slik norsk politiutdanning er organisert mht etter- og videreutdanning, må politidistriktene selv vurdere behovet for opplæring og på frivillig basis benytte de tilbud som finnes. Dette betinger at hvert enkelt distrikt må ha god oversikt over kompetansebehovet, lage kompetanseplan og gi opplæring tilstrekkelig prioritet. Mer om dette i punkt *12.3 Norsk politis situasjon i fremtidens Schengensamarbeid*.

Politidistriktene har ansvaret for etterretning, trusselvurdering og risikoanalyser innen eget distrikt, knyttet til grenser, grenseoverskridende kriminalitet og ulovlig opphold – i samsvar med nasjonal strategi for etterretning og analyse fastsatt av POD. Det innebærer at slike analyser skal integreres med kriminaletterretning og kriminalanalyse for øvrig. Hvert politidistrikt skal bidra til de nasjonale trussel- og risikoanalyser for Schengen ytre grenser som utarbeides av Kripos.

10.2.5 Politihøgskolen

Opplæring i bruk av Schengen-regelverket og Schengeninstrumentene må naturligvis være kontinuerlig – med stadig utskifting av personell i mange funksjoner og videreutvikling av regelverket. Politihøgskolen (PHS) kom tidlig inn i bildet som sentral instans, men det tok tid å få systematisk opplæring på plass. Opplæring i bruk av SIS er nå en del av grunnutdanningen (bachelor-studiet). I grunnutdanningen inngår dessuten Schengen-relaterte emner i fagene Forvaltningsrett og Orden og beredskap, med særlig vekt på utlendingskontroll på territoriet.

POD opprettet allerede i 1999 et landsomfattende nettverk også for opplæring, de såkalte *Schengeninstruktørene*. Meningen med dette var at hvert politidistrikt skulle ha én hovedansvarlig for opplæring på distriktsnivå og flere instruktører etter behov. Ordningen er nå vel etablert og må ikke forveksles med Schengenkontaktene. Samme person kan fylle begge roller, eller én av dem. Instruktørene gjennomgår opplæring på PHS.

Politihøgskolens Schengen-relaterte utdanning er senere blitt betydelig utvidet. Aktuelle tilbud er fremstilt i punkt *10.5 Kompetanseheving*.

PHS har inngått et formalisert samarbeid med Frontex og European Police College (CEPOL). Mer om dette under punktene *10.4.2.3 Norsk deltagelse i Frontex*, *10.5.3 I Frontex-regi* og *10.5.4 I CEPOL-regi*.

10.2.6 Politiets utlendingsenhet

Politiets utlendingsenhet (PU) ble formelt opprettet i 2003, som særorgan underlagt Politidirektoratet. Nesten alle PUs oppgaver er relatert til Schengen- og Dublinsamarbeidet. Hovedoppgavene gjelder registrering av asylsøkere og fastsettelse av identitet mv, samt retur, dvs forberede og iverksette alle negative vedtak i asylsaker og andre utlendingssaker – endelige vedtak som forbyr fortsatt opphold i Norge. PU administrerer Politiets utlendingsinternat. PU koordinerer og kvalitetssikrer alle uttransporteringer fra Norge av utlendinger som ikke lenger har lovlig opphold. PU har også fått oppgaver mht å samle inn, bearbeide og analysere all relevant informasjon vedrørende ulovlig innvandring, ulovlig opphold og kriminelle forhold/nettverk knyttet til dette. PU er norsk leverandør av statistikk og analyser til Frontex.²⁵

PUs rolle i Schengen- og Dublinsamarbeidet er nærmere beskrevet under de enkelte fagavsnitt.

²⁵ [Instruks for Politiets utlendingsenhet](#), gitt av Politidirektøren 1. juni 2005.

10.2.7 Nærpolitireformen

Nærpolitireformen, iverksatt fra 1. januar 2016, har ført til ny vurdering av hvordan Schengen-arbeidet, grensekontroll og utlendingsforvaltning/utlendingskontroll skal organiseres i politidistriktene. Det er nødvendig å bygge opp sterke fagmiljøer i alle distrikter. Føringer for fagmiljøer er gitt både i Politianalysen og i de påfølgende regjerings- og stortingsdokumenter. Våren 2016 har POD gitt retningslinjer for organiseringen i de nye 12 distriktene. Der er utlendingsforvaltning/utlendingskontroll og grensekontroll nærmere regulert. Se Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter.²⁶

Mer om dette i kap. 11 Nærpolitireformen – nye politidistrikter.

10.3 Schengen evaluering: Etterkontroll – oppfølging

10.3.1 Evaluering av Norge 2005 og 2011–2012

10.3.1.1 Evalueringsprosessen

Før vi går over til de enkelte fagområder relatert til Schengensamarbeidet, må Schengen evaluering omtales som en kontinuerlig prosess. Prosedyren ved Schengen evalueringer var i korthet denne (frem til 2014):

Schengen-staten som skal evalueres besvarer først et omfattende spørreskjema. Deretter foretas inspeksjoner i marken. Straks etter skriver inspektørene sine evalueringsrapporter. Disse drøftes i *Schengen Evaluation Working Party* (SCH-EVAL). Den evaluerte staten får anledning til å imøtegå og korrigere. Rapportene vedtas i SCH-EVAL. Eventuelt vedtar SCH-EVAL at det skal holdes en ny inspeksjon før endelig rapport om tilstanden kan vedtas – såkalt «revisit». Når alle rapporter er vedtatt – alle områder dekket – settes opp forslag til Rådskonklusjoner (*Council Conclusions*), med anbefalinger til den evaluerte staten om hvordan avdekkete mangler bør rettes opp, eventuelt med tidsfrister. Forslagene som SCH-EVAL har vedtatt, fremmes for Rådet gjennom Coreper. Rådet fatter vedtak, og gir pålegg om såkalt oppfølgingsrapport, som den evaluerte staten må avlevere innen 6 måneder. Hvis oppfølgingsrapporten anses tilfredsstillende av SCH-EVAL fremmes forslag til Rådskonklusjoner om oppfølging (*Council Conclusions on the Follow-up*). Når disse er vedtatt i Rådet, er prosessen over, men det vil normalt gjenstå enkelte tiltak, som Rådet ber den evaluerte

staten om å gjennomføre. En fem-års syklus var vedtatt, dvs at hvert Schengen-land skal evalueres hvert femte år. Stort sett er denne tidsplanen blitt overholdt.

Slik var prosessen da Norge ble evaluert i 2005 og 2011–2012. Fra og med 2014 foregår Schengen evaluering etter et nytt system, der Kommisjonen er ledende organ – basert på Schengen evalueringsforordningen fra 2013. Kommisjonen har nå ansvaret for rapportskriving, men selve evalueringen i felten, med svarene på spørreskjemaet som grunnlag, går etter samme mønster som tidligere. Plikten til å rapportere på oppfølging er skjerpet. Mer om dette i punkt 10.3.2 *Ny Schengen evalueringsmekanisme*.

10.3.1.2 Evalueringen i 2005 – resultater

Etter den første evalueringen av Norge i 2000 («adgangskortet») fulgte en periode med oppfølging av de anbefalinger Rådet hadde vedtatt. Man måtte nemlig forberede seg på neste evaluering, som etter tidsplanen skulle komme fem år senere, altså i 2005. Også denne gang ble de fem nordiske land evaluert under ett. Dermed fantes et klart konkurransemoment. Særlig for Norge, som ikke-medlem av EU, var det viktig å bestå prøvene minst like godt som de andre nordiske land.

Evalueringen i 2005 var på flere måter strengere enn i 2000. Schengen hadde utviklet seg. Mellom 2000 og 2005 var en rekke andre land blitt evaluert. Regler var blitt fintolket, det var blitt fastsatt flere standarder og definert såkalt «best practice». Dessuten var Schengeninspektørene blitt mer erfarne og dermed mer kritiske. De utviklet en evne til å se «bak kulissene» og f.eks. intervjuer grundig personell i første linje, uten å la lederne svare på vegne av sine medarbeidere. Slik kunne man avsløre manglende språkkunnskaper og få frem sensitive detaljer.

De grunnleggende prinsipper i Schengensamarbeidet – spesielt *Helhetlig grenseforvaltning* (*Integrated Border Management* – forkortet IBM) – hadde i mellomtiden fått en praktisk utforming, med særlig vekt på kravene til samarbeid mellom ulike etater involvert i grensekontroll og annet Schengen-arbeid. Likeledes krav om samarbeid med naboland – også tredjeland, dvs land utenfor Schengen. Alt dette førte til at evalueringene kom til å inneholde mer og mer presise anbefalinger. Inspeksjonsrapportene ble lengre og lengre. Det samme ble de forslag til Rådets konklusjoner på evalueringene, som SCH-EVAL la frem, og som uten unntak ble vedtatt.

Det spilte også en rolle at en rekke øst-europeiske land hadde gått inn i EU i 2004. Man regnet med at de også ville inn i Schengen – så raskt som mulig. Forberedende tiltak

²⁶ [Versjon 1.1 av 26. august 2016](#).

var allerede satt i gang. Det var derfor viktig å være nøye med normer og standarder ved evalueringen av de nordiske land i 2005 – det ville få presedens.

Evalueringen av Norge i 2005 pekte særlig på følgende forbedringsområder når det gjaldt kontroll av ytre grenser: Norge manglet en nasjonal grensesikkerhetsplan (*National Border Security Plan*). Forholdet sivil – militær myndighet i grensekontrollen (landegrensen og sjøovervåkingen) burde avklares og få en fastere struktur, bl.a. med sterkere involvering fra politiets side. Mangler ved opplæringen var også et tema flere steder, særlig mht bruk av SIS. En rekke detaljerte anbefalinger ble gitt angående infrastruktur og utstyr på de inspiserte stedene. Disse kan sees som finjustering av evalueringen i 2000. Se nærmere i punkt 10.4.1.4 *Ulike typer grenser*.

Evalueringen av politisamarbeid konkluderte at felles politipatruljer i grensestrøk mot Sverige burde vurderes. For øvrig kom Norge opp i en lengre diskusjon med SCH-EVAL om klageordningen knyttet til registrering i SIS. Det gikk på evalueringen av personvernet. Flere i SCH-EVAL mente at muligheten for å klage til Datatilsynet over politiets nekting av innsyn, ikke var god nok. Etter grundig redegjørelse fra norsk side, og en mindre regelendring i SIS-loven, ble klageordningen likevel godtatt.

Rådets konklusjoner om evalueringen av Norge ble vedtatt i juni 2006 og konklusjoner om oppfølgingen i november 2007. Grunnen til at det tok så lang tid var en sammenkobling med Danmark, som fikk kraftig kritikk for mangler ved sin sjøgrensekontroll.

Steder/institusjoner som ble inspisert i 2005:

- Landegrensen mot Russland, Kristiansand havn, Oslo- Gardermoen og Sandefjord-Torp lufthavner
- Kripos (SIS/SIRENE og politisamarbeid)
- Norske konsulater i St. Petersburg og Ankara
- Datatilsynet

10.3.1.3 Evalueringen i 2011–2012 – resultater

Evalueringen i 2011–2012 viste et norsk politi som var bedre forberedt og inspektører som var blitt enda mer profesjonelle. De fleste anbefalinger fra 2005 evalueringen var blitt fulgt opp.

Mellom 2005 og 2011 ble flere tiltak iverksatt av SCH-EVAL for å bedre kvaliteten på evalueringene, ikke

minst gjøre dem grundigere og mer spisset. Første tiltak var å fornye de såkalte Schengen-kataloger (*Schengen catalogues*), dvs oversikter over hva Schengen-regelverket krever i praksis på de ulike fagområder og hva som skal regnes som «*best practice*». De første katalogene ble utarbeidet allerede før 2005 og fornyet/utvidet i årene 2008–2009. En hel serie med slike kataloger ble utgitt i 2009, hvorav grensekontrollkatalogen er den viktigste og mest omfattende. Katalogene retter seg til myndighetene i landene som skal evalueres og benyttes som referanser/målestokk under inspeksjonene.

Opplæring av inspektører i regi av Frontex ble igangsatt og det ble utarbeidet veiledninger både for landet som skulle evalueres og for inspektørene. Rollen som «ledende ekspert» (*Leading Expert*), altså team-lederen, ble utviklet og skriftlig instruks gitt av SCH-EVAL. Norge støttet alle disse tiltakene og var aktivt med i utarbeidelsen gjennom deltagelsen i denne rådsarbeidsgruppen.

Ved 2011–2012 evalueringen ble arbeidet med norske forberedelser organisert som prosjekt i regi av POD. Grensekontrollen på landegrensen mot Russland ble på nytt inspisert, og på sjøgrensen fikk Bergen og Stavanger havner for annen gang en grundig evaluering, med et antall anbefalinger som resultat. Dette er nærmere beskrevet i mellomavsnitt *Sjøgrensen* under punkt 10.4.1.4. *Ulike typer grenser*.

På luftsiden foregikk inspeksjonen ved Oslo-Gardermoen og Moss–Rygge lufthavner. Politisamarbeidet ble inspisert ved Kripos og Østfold politidistrikt og visumutstedelse ved ambassadene i Kiev og Beijing.

Samarbeidet politi – Forsvar var blitt vesentlig bedre strukturert, likeså opplæring, risikoanalyse mv, sett i forhold til 2005. Et minus var at ny grenselov fortsatt ikke var blitt vedtatt. Se nærmere under punkt 10.4.1.1 *Generelt om grensekontroll*.

Evalueringen ga samlet sett et positivt resultat. Ingen vesentlige mangler ble påpekt, men med grundigere og mer profesjonell inspeksjon enn tidligere, ble det gitt et betydelig antall anbefalinger om styrket grensekontroll.

Steder som ble inspisert i 2011–2012:

- Landegrensen mot Russland, Bergen og Stavanger havner, Oslo-Gardermoen og Moss-Rygge lufthavner
- Kripos (SIS/SIRENE og politisamarbeid)
- Østfold politidistrikt (politisamarbeid)
- Norske ambassader i Kiev og Beijing
- Datatilsynet

10.3.2 Ny Schengen evalueringsmekanisme

Som vist ovenfor ble Schengen evaluering etter ordningen fra 1998 gradvis forbedret gjennom 2000-tallet. Likevel sto det klart for de fleste at den ikke var god nok til å møte utfordringene fra et stadig utvidet Schengen-område, økende reisevolum og migrasjonspress mot de ytre grenser. En av svakhetene var at formannskapslandet var ansvarlig for å fremme de nødvendige forslag til planer, tiltak og programmer. Det vil si at ledelsen av Schengen evaluering skiftet hvert halvår. Det skadet kontinuiteten.

Videre ble det reist kritikk mot at kontrollen med oppfølging av Rådets anbefalinger ikke var effektiv nok. Det viste seg i praksis at de samme mangler kunne gå igjen fra en evaluering til neste – fem år senere. Det trengtes mer effektiv «monitoring» og «skarpere lut».

Som følge av dette fikk Kommisjonen i oppdrag å utarbeide et forslag til ny evalueringsmekanisme. Den rettslige basis lå i Lisboa-traktaten – forslagsrett for Kommisjonen på hele justis- og innenriksområdet. Mandatet for reformen tilsa at Kommisjonen skulle få en ledende rolle i evalueringsprosessen.

Det første forslaget til forordning om Schengen evaluering forelå allerede i 2009, men ble møtt med skepsis fra medlemsstatenes side. Medlemsstatene mente at de – Rådet inkludert – fortsatt måtte spille en viktig rolle i Schengen evaluering, ved siden av Kommisjonen. Det tok flere år å utarbeide et regelverk alle kunne slutte seg til – med kompromiss mellom Kommisjonens ledende rolle og medlemsstatenes aktive medvirkning og innflytelse.

Norge støttet aktivt den nye evalueringsmekanismen, ut fra et ønske om bedre kontroll på de ytre grenser, spesielt i de mest utsatte land og områder. Norge har klar interesse av dette, som et av de land innenfor Schengen mange migranter har som sitt endelige mål.

Forordningen om Schengen evalueringsmekanisme ble vedtatt av Rådet i oktober 2013.²⁷

Forordningen trådte i kraft i januar 2014 og fra 2015 foregår all Schengen evaluering i henhold til den. Reglene om medlemsstatenes medvirkning er kompliserte, men kan sammenfattes slik: En ny komité (*Schengen Committee*) er opprettet for å bistå Kommisjonen i planlegging og gjennomføring av evalueringer. Dette er en såkalt komitologi-komité. Her deltar alle Schengen-stater, også de assosierte (*Schengen Associated Countries*). Disse har dog ingen stemmerett. Se punkt 7.1.3 *Kommisjonens ekspertgrupper* angående de assosierte Schengen-statenes avtale med EU om å delta i komitologi-arbeid.

Videre skal medlemsstatene fortsatt stille med inspektører, og med en team-leder til hvert team. Deres kvalifikasjoner prøves av Kommisjonen, som også deltar med egne inspektører og med en team-leder. Hvert inspeksjons-team har dermed to likestilte team-ledere.

Inspeksjonene i marken foregår i det store og hele på samme måte som under den gamle ordningen. De enkelte inspektører gis oppgaver i samsvar med sine kvalifikasjoner. De norske inspektørene som har deltatt under den nye ordningen, gir uttrykk for at samarbeidet innen teamet er godt og at alle bidrar aktivt til sluttproduktet – evalueringsrapporten.

En mulig minusside ved den nye ordningen er at medlemsstatene etterhvert vil anse seg mindre ansvarlige enn før for kvaliteten på evalueringsrapportene. Medlemsstatenes inspektører har ikke lenger det endelige ansvar for kvaliteten – det ligger hos Kommisjonen. På sikt kan dette føre til mindre vektlegging av grundig gransking i marken.

Den gamle rådsarbeidsgruppen for Schengen evaluering (SCH-EVAL) fortsetter, men med en annen rolle enn før. Dens oppgave er nå å drøfte Kommisjonens forslag til anbefalinger, og innstille overfor Rådet, som har den avgjørende myndighet. Det betyr at rådskonklusjoner med anbefalinger til hvert enkelt land vedtas på samme måte som før.

Forordningen har detaljerte regler om stram oppfølging

²⁷ [Council Regulation \(EU\) No. 1053/2013 of 7 October 2013](#) establishing an evaluation and monitoring mechanism to verify the application of the Schengen acquis and repealing the Decision of the Executive Committee of 16 September 1998 setting up a Standing Committee on the evaluation and implementation of Schengen.

hvis det viser seg at et land ikke følger anbefalingene. I ytterste konsekvens kan det medføre at andre Schengen-land innfører kontroll på indre grenser mot vedkommende land.

Neste evaluering av Norge vil finne sted i 2017, sammen med de øvrige nordiske land. Det vil skje i henhold til de nye reglene vedtatt i 2013. Forberedelser er allerede igangsatt fra PODs side. Schengen spørreskjema (*Schengen Questionnaire*) er besvart i august 2016. Spørreskjemaet er utvidet og mer krevende å besvare enn før. Det inneholder nå ca. 400 spørsmål – om alle sider ved grensekontroll, visum, politisamarbeid, personvern og – som nye evalueringsområder – retur av personer med ulovlig opphold og fravær av grensekontroll på indre Schengengrenser. Spørsmålene med de norske svarene utgjør hele 265 sider!

10.3.3 Norske Schengeninspektører

Som assosiert Schengen-medlem kan Norge delta med inspektører i evalueringene på like fot med andre Schengen-stater. Denne mulighet er blitt nyttet i stor utstrekning – både for å vise at Norge er en aktiv og likeverdig Schengen-stat og fordi deltagelse som inspektør gir verdifull kompetanse og erfaring fra de ulike fagfelt innen Schengensamarbeidet. Dessuten gir det mulighet for å forberede Norge på å motta inspektører når det er Norges tur til å bli evaluert.

Norge har hatt med fageksperter på alle typer evalueringer. Det vil si at UDI og UD har deltatt på visum-inspeksjoner og Datatilsynet på personvern. De øvrige inspektører er blitt oppnevnt av Politidirektoratet. Det ble de første årene foretatt en viss prioritering: Noen land var mer interessante å inspisere enn andre – sett fra norsk side. Dog avsto de nordiske land fra å inspisere hverandre. For øvrig har norske inspektører deltatt i samtlige Schengen-land og i UK.

Norge har også deltatt med såkalt «*Leading expert*», dvs team-leder for inspektørene. Dette er utenom vanlig praksis, fordi det normalt er formannskapslandet i EU som besetter denne rollen. Men Norge er flere ganger blitt bedt om å stille med team-leder, særlig under dansk formannskap. Små land har ofte problemer med å fylle alle team-lederpostene – det er mange lag som skal ut i løpet av få måneder – og man ser da hen til andre Schengen-stater for bistand.

Alt i alt har Norge gjort seg bemerket som en Schengen-stat som stiller opp konstruktivt og med kompetente eksperter under inspeksjonene. POD sørger for at den norske

«poolen» av inspektører vedlikeholdes og at inspektørene deltar på de relevante Schengen-kurs. Mer om dette i punkt 10.5 *Kompetanseheving*.

Norsk politis deltagelse i Schengeninspeksjoner fortsetter også under den nye evalueringsmekanismen. Kravene til kvalifikasjoner er skjerpet, men norske inspektører oppfyller disse. Målet er nå at man skal delta på flest mulig inspeksjoner, uansett land. Man vil vinne mest mulig erfaring, heller enn å prioritere. Særlig viktig er dette året før Norge skal evalueres.

Den norske «pool'en» av Schengeninspektører dekker alle evalueringsområder under den nye mekanismen og kan også benyttes ved de uanmeldte inspeksjoner, som det blir stadig flere av.

Oversikt over norsk deltagelse i Schengeninspeksjoner:

Gammel evalueringsmekanisme:
Året 2010 (som eksempel):

- Land 1, Sjø 2, Luft 1, Pol.samarbeid 2, SIS/SIRENE 3, Visa 3, Personvern 1 – i alt 13 inspektører deltatt*

Ny evalueringsmekanisme:
Årene 2015 – 2016:

- Land 3, Sjø 3, Luft 4, Pol.samarbeid 3, SIS/SIRENE 1, Visa 2, Retur 2 – i alt 18 inspektører deltatt*

* Hver inspektør deltar normalt på flere inspeksjoner i året

10.4 Schengen-konsekvenser for politiets arbeid

Fremstillingen blir heretter tematisk. Utvikling av regelverk og praksis samt resultatene fra Schengen evalueringene er innarbeidet under det enkelte tema:

10.4.1 Grensesamarbeidet – grensekontroll

10.4.1.1 Generelt om grensekontroll

Norges grenser har aldri vært utsatt for stort migrasjonspress eller irregulære former for innpassering i stor skala – hverken på nordiske eller Schengen ytre grenser. I forhold til innreise over de ytre grensene har grensemyndighetene i praksis hatt god kontroll. Det største problemet i forhold til yttergrensen har egentlig ligget på tollsiden – smugling av narkotika fra internasjonalt farvann.

Personer som har søkt asyl eller tatt ulovlig opphold i Norge har i de aller fleste tilfeller kommet inn i Schengen-området via et annet Schengen-land og reist videre uhindret av grensekontroll – kanskje med passering av Schengen indre grenser en rekke ganger. Det har ofte vist seg vanskelig å bringe deres identitet på det rene samt fastslå hvor og hvordan de har kommet inn i Schengen og reist videre. For Norge har det derfor vært den felles ytre Schengengrensen – stort sett langt fra Norge – som har skapt bekymring og reist utfordringer.

Norge har av denne grunn – generelt – gått inn for best mulig kontroll med at Schengen-regelverket følges av alle Schengen-stater. I SCH-EVAL har Norge arbeidet systematisk for grundige inspeksjoner, foretatt av kvalifisert personell. Videre har Norge støttet alle tiltak som kan styrke kontrollen med at anbefalinger blir fulgt opp i praksis.

Dette var også hovedgrunnen til at Norge støttet den nye evalueringsmekanismen, med større vekt på risiko- og sårbarhetsvurdering, oppfølging og adgang til uanmeldte inspeksjoner.

Schengen-regelverket tillater i noen grad tilpasninger grunnet lavt trussel-/risikonivå, men utgangspunktet er likevel at alle Schengengrenser skal ha kontroll på noenlunde samme nivå – både grenseovervåking og inn- og utreisekontroll – på alle typer grenser. Og prinsippet om *helhetlig grenseforvaltning* gjelder like fullt, enten trusselnivået er høyt eller lavt.

Ved Norges inntreden i Schengen i 2001 var grensekontroll regulert i Utlendingsloven av 1988 og utlendingsforskriften. Dette lovverket måtte justeres noe, men alt i alt kunne Norge fortsette å benytte eget regelverk.

EU hadde på dette tidspunkt ikke nådd frem til et detaljert felles regelverk for grensekontroll. I praksis benyttet man som rettesnor den såkalte Felleshåndboken fra tiden før Schengen ble inkorporert i EU (*Common Manual on Checks at the External Borders*).

Først i 2006 ble Schengen grenseforordning vedtatt (*Schengen Borders Code* – forkortet SBC). Den bygger i stor utstrekning på Felleshåndboken. Forordningen ble inkorporert i norsk rett som en del av utlendingsforskriften, med hjemmel i Utlendingsloven: Schengen grenseforordning.

I mars 2016 vedtok Rådet og EU-parlamentet en ny, konsolidert versjon av Grenseforordningen, der

alle tidligere endringer ble inkorporert. Den trådte i kraft 14. April 2016 og erstatter den tidligere Grenseforordningen av 2006.²⁸

Grenseforordningens regler er utfyllt med praktisk veiledning i Praktisk håndbok for grensepersonell (Schengen-håndboken).²⁹

Håndboken ble utgitt av EU v/Kommisjonen i 2006 og er senere oppdatert, siste gang i 2015 for å møte problemet med såkalte «fremmedkrigere» til borgerkrigene i Midt-Østen. Hensikten er å «fange opp» de av dem som er EU/EØS-borgere gjennom en skjerpet grensekontroll. Håndboken er formelt sett veiledende, ikke bindende, for medlemsstatene. Den spiller likevel en viktig rolle ved Schengen evalueringer.

POD ga nærmere regler for politiets grensekontroll i Grensekontrollrundskrivet fra 2010. Dette rundskrivet er erstattet av Rundskriv 2016/009 av 5. september 2016 – Retningslinjer for politiets planlegging og gjennomføring av grensekontroll og utlendingskontroll på territoriet (Grensekontrollrundskrivet).³⁰

IT-systemet GK (Grensekontroll) er et norsk system som ble utviklet for å registrere tredjelands-borgeres inn- og utreise over Schengen ytre grenser i Grensekontrollregistret. Det er også et søkeverktøy for automatisk søk mot de relevante registrene – fra høsten 2014 også søk på visumpliktiges fingeravtrykk opp mot Schengen Visuminformasjonssystem (*Visa Information System* – forkortet VIS). To viktige instruks er utgitt for bruken av GK og det tilhørende registret: 1) Instruks Grensekontrollregisteret. Utgitt av Kripos juli 2014. 2) Brukerhåndbok GK. Utgitt av PIT juli 2015.

GK blir i 2016/2017 erstattet av et nytt system: Grense- og territorialkontrollsystemet (GTK). Det omhandles i det nye Grensekontrollrundskrivet av 5. september 2016 – pkt. 7. GTK ble satt i drift 22. november 2016 – foreløpig som verktøy for dokumentkontroll, registersøk og registrering ved grensekontroll av tredjelands-borgere (IDeALT-programmet). Instruks for grense- og

28 [Regulation \(EU\) 2016/399](#) of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) (codification).

29 [Practical Handbook for Border Guards](#).

30 Grensekontrollrundskrivet. <http://kode/Documents/POD%20Rundskriv%202016-009%20-%20Grensekontrollrundskrivet.pdf>.

territorialkontrollregisteret ble utgitt av Kripos 27.10.16.³¹

Med det nye systemet kan også kontroll av utlendinger på territoriet registreres. Denne funksjonen vil bli iverksatt i 2017–2018.

Politiregisterforskriften kap. 55 gir hjemmel og nærmere regler for GTK.³²

Det er ikke gitt regler om obligatorisk registrering i GK/GTK, unntatt på landegrensen mot Russland. For øvrig kan registrering foretas. Jf Grensekontrollrundskrivet.

Ved vedtagelse av en ny norsk grenselov, er det klart at regelverket for grensekontroll skal henges opp i den og ikke i Utlendingsloven, som hittil. Grensekontroll gjelder i prinsippet alle som passerer, ikke bare utlendinger. Det gjeldende norske regelverket er således ulogisk oppbygget. Proposisjon til ny grenselov er planlagt fremmet i 2017.

All grensekontroll på Schengen ytre grenser skal være målrettet, ressurseffektiv og basert på trussel- og risikoanalyse. For dette formål utgir Kripos hvert år en nasjonal risikoanalyse for Norges grense mot land utenfor Schengen. Den er basert på den såkalte CIRAM-modellen (*Common Integrated Risk Analysis Model*), utviklet av Frontex. Analyserapporten konsentreres om risikoen for irregulær migrasjon og grensekryssende kriminalitet.³³

Etterretning, trussel- og risikoanalyser for grensekontroll skal utføres på grunnlag av Etterretningsdoktrine for politiet (POD 2014).³⁴ Doktrinen erstatter Nasjonal strategi for etterretning og analyse (POD 2007).

EU har siden 2013 arbeidet med et system for automatisk grensekontroll kalt «*Smart Borders*». Det tar i første rekke sikte på registrering av tredjelandsborgeres inn- og utreise over de ytre grenser – med opptak av biometriske data i et felles datasystem (*Entry-Exit System* – forkortet EES). Personer som nektes innreise skal også registreres på denne måten.

I 2014 ble det utført en studie og i 2015 en pilot, der

flere medlemsstater testet teknologivalg, funksjonalitet mv. I 2016 startet forhandlingene om nye forordninger som etablerer og regulerer bruken av EES. Her inngår blant annet kobling til VIS, biometri, bruk av «*e-gates*», datalagring og adgang til systemet for rettshåndhevende organer/politi.

Automatisk grensekontroll (*Automatic Border Control* – forkortet ABC) – «*e-gates*» – er allerede innført i en rekke Schengen-land. I Norge finnes slike på Oslo Lufthavn Gardermoen.

Når EES-regelverket og tilhørende IT er på plass, vil det bety en radikal omlegging av grensekontroll på alle Schengen ytre grenser. Forordningen forventes vedtatt høsten 2016 og perioden for implementering er 2017–2019, med hele systemet i bruk fra 2020.

10.4.1.2 Bruk av SIS ved grensekontroll

Schengen informasjonssystem (SIS) er et viktig instrument ved grensekontroll. Her ligger systemets hovedformål: Sjekke om tredjelandsborgere skal nektes adgang til Schengen-området og om de er etterlyst av en Schengen-stat for pågrepelse. Grenseforordningen regulerer nøye hvordan systemet skal brukes ved inn- og utreise. Alle Schengen-stater er pålagt de samme rutiner. Tredjelandsborgere skal alltid sjekkes mot SIS ved innreise.

I desember 2015 foreslo Kommisjonen en viktig endring angående sjekking i SIS: Også EU/EØS-borgere skal sjekkes systematisk. Bakgrunnen er terrortrusselen – reisevirksomheten til militante islamister ut og inn av Schengen-området. Endringen vil medføre betydelig større ressursbruk ved grensekontroll, hvis kø skal unngås i passkontrollen – et forhold som Justisdepartementet og Politidirektoratet utredet sommeren 2016. Denne endringen i Grenseforordningen er i november 2016 fortsatt under diskusjon i EUs organer – forhandlinger mellom Rådet og Parlamentet.

SIS er omtalt som særskilt tema i punkt 10.4.4.1 *Schengen-instrumentene: SIS/SIRENE*.

10.4.1.3 Asylankomster på/over grensen

Asylsøkere skal – som alle andre reisende – melde seg ved grenseovergang til Schengen-området, men kan der søke asyl og få rett til innreise selv uten reisedokumenter. De kan ikke umiddelbart bortvises. Asyl kan de søke også etter ulovlig innpassering, med rett til å få saken behandlet som om de var blitt kontrollert ved innreise. Men de har da begått en straffbar handling. Omstendighetene avgjør om

31 <http://kode/Documents/Instruks%20-%20GTK%20-%20Grense-%20og%20territorial-kontrollregisteret.pdf>.

32 Politiregisterforskriften. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2013-09-20-1097?q=politiregisterforskriften>.

33 Siste utgave: 2016–2017, utgitt juli 2016. <http://kode/news/Sider/Norg-esgrensenasjonalrisikoanalyse2016-2017.aspx>.

34 POD- publikasjon 2014/11. <http://kode/Documents/Etterretningsdoktrine%20for%20politiet.pdf>.

de vil bli straffet for dette. Oppnår de asyl, vil straffekravet normalt bli frafalt.

EUs asylprosedyredirektiv fra 2013 fastslår at enhver som søker asyl – enten på grensen eller inne i et EU/Schengen-land – skal ha adgang til asylprosedyre – altså få sin søknad tatt under behandling. Skjer det på grensen, er det grensekontrollørene som har ansvaret for at dette faktisk skjer. I forhold til asylrett og menneskerettigheter er dette et grunnleggende prinsipp.

Enhver som søker asyl innen EU/Schengen-området har krav på at det som minimum vurderes om saken skal realitetsbehandles i den staten der det søkes, eller om en annen stat skal overta. Hvilken EU/Schengen-stat som så blir ansvarlig, avgjøres etter Dublin-regelverket.

Et omdiskutert tema er om asylsøkere kan nektes innreise eller bortvises dersom de ikke vil søke asyl i landet de kommer til, men i et annet Schengen-land lenger unna – «transittasylanter». Problemstillingen er blitt høyaktuell under masse-migrasjonen i 2015–2016. Se nærmere under punkt 3.2 Situasjonen i 2016 og kap. 12 *Kursen videre for Schengensamarbeidet*.

Asylsøkere skal i utgangspunktet behandles etter nasjonale regler, dvs Utlendingsloven og utlendingsforskriften. Første politienhet som kommer i kontakt med asylsøker, må starte prosessen og få den inn på rett spor. Fremgangsmåten er nærmere regulert i PODs rundskriv 2012/005 Politiets arbeid med søknader om beskyttelse (asyl), identifisering og uttransportering av utlendinger etter utlendingsloven.³⁵

Dublin-regelverket griper inn på flere måter, særlig Eurodac-forordningen – ny forordning av 2013, i kraft fra 20.07.2015.³⁶

Et svært viktig punkt er plikten til å registrere fingeravtrykk og foto. Det gjelder ikke bare asylsøkere, men også de som pågripes for å ha krysset den ytre grensen ulovlig eller for ulovlig opphold på territoriet.

I ID-arbeidet kan både Schengen informasjonssystem (SIS II) og Visuminformasjonssystemet (VIS) benyttes, med

tilhørende biometrisk informasjon. Mer om dette under de respektive temaer.

Under den videre asylprosess vil Dublin-regelverket avgjøre om asylsøkeren skal returneres til et annet EU/Schengen-land eller få saken sluttbehandlet i Norge. Det hører ikke hit å redegjøre for Dublin-regelverket, men de såkalte Dublin-returer vil ofte gi politiet et helt sett oppgaver: Bruk av Utlendingslovens tvangsmidler for å hindre unnvikelse før uttransportering, drift av utlendingsinternat mv. Dertil har Returdirektivet regler om selve transporteringen, herunder om ledsagelse, den transporterte personens rettigheter mv. Mer om dette under punkt 10.4.8 *Retur av utlendinger som ikke gis opphold*.

10.4.1.4 Ulike typer grenser

Politiets oppgaver ved grensekontroll varierer etter hva slags grense det dreier seg om. Regelverket er også noe forskjellig. Det er derfor nødvendig å se på de tre typer grenser adskilt: Landegrense, sjøgrense og luftgrense.

Landegrensen

Norges eneste ytre Schengen landegrense går som kjent mellom Norge og Russland – 196 km. Det har vært jevn og til dels sterk økning i antall grensepasseringer helt siden Sovjet-Unionens oppløsning i 1991, men nedgang fra 2014 til 2015. (2014: ca. 318.000. 2015: ca. 243.000.)

Politiet har hovedansvaret for den norske grensekontrollen, men utførelsen er grovt sett delt i to: Politiet utfører inn- og utreisekontroll mens Forsvaret v/ Garnisonen i Sør-Varanger (GSV) utfører grenseovervåkning på vegne av politiet – også på den delen som går ut i havet, og som faktisk er en sjøgrense.

I tillegg til politiet og Forsvaret har Grensekommissæren viktige oppgaver i forhold til grensemyndighetene på russisk side. Grensekommissæren er en sivil stilling undergitt Politidirektoratet. Hovedoppgaven er å forebygge hendelser i strid med grenseavtalen Norge – Russland. Hvis slike hendelser forekommer, skal Grensekommissæren forsøke å avgrense følgene og gjennom forhandlinger med de russiske grensemyndigheter løse eventuelle konflikter. Grensekommissæren trekkes inn ved Schengen evaluering av den norsk-russiske grensen, men ikke som selvstendig part gjenstand for evaluering.

Som nevnt ovenfor gikk det generelt sett ganske bra for Norge ved evalueringen i 2005. Men på grensen mot Russland – som i 2000 oppnådde god karakter – fikk man

35 PODs rundskriv 2012/005. <http://kode/Documents/POD%20rundskriv%202012-005-Soknad%20om%20asyl.%20identifisering%20og%20uttransportering.pdf>.

36 Eurodac-forordningen Norsk implementering: Prop. 62 L (2014–2015) Endringer i utlendingsloven (gjennomføring av Eurodac-forordningen 2013). <https://udiregelverk.no/PageFiles/11265/Forordning%20nr.%20603-2013%20Eurodac%20dansk.pdf>.



Overvåkning av grensegaten ved Storskog – Garnisonen i Sør-Varanger (GSV).

et uventet problem mht Forsvarets rolle. Inspektørene var ganske kritiske til at Norge benyttet militært personell til grenseovervåkning, og dermed direkte kontroll og inngripen overfor sivilpersoner. I tillegg var soldatene ikke profesjonelle, men vernepliktige. Det ble også påpekt at avtaleverket mellom politiet og Forsvaret ikke var godt nok og at ansvars- og oppgavefordeling, samt kommunikasjon mellom partene, burde reguleres bedre. Dette førte til et grundig arbeid med ny samarbeidsavtale mellom politiet, GSV og Grensekommissæren. Den ble inngått og trådte i kraft i 2008 – i god tid før neste Schengen evaluering. Et viktig element er at politiet må rykke ut snarest mulig og overta saken, dersom Forsvarets grensevakter griper inn overfor sivilperson. I 2011 ble avtalen oppdatert.

Videre ble det påpekt i 2005-evalueringen at Norge manglet et samlet regelverk (grenselov) som på en klar måte fordeler myndighet og oppgaver mellom ulike departementer og etater og som også regulerer forholdet til det sivile samfunn og personer som krysser grensene. Dette førte til at arbeidet med å lage en grenselov ble igangsatt. Et utvalg ble oppnevnt som i 2009 fremla en NOU med forslag til grenselov.³⁷

Ved neste evaluering – 2011–2012 – var ny grenselov ennå ikke vedtatt. Arbeidet med loven pågår i Justis- og beredskapsdepartementet. Stortingsproposisjon om ny grenselov skal etter planen fremmes i 2017. Her vil også grenseovervåkning for første gang bli forankret i lov.

I grenseområdet Norge – Russland er det etablert en bilateral ordning med såkalt lokal grensetrafikk, for Norges del forankret i en schengenrelevant EU-forordning om dette.³⁸

Forordningen er implementert i norsk lovgivning gjennom utlendingsforskriftens regler om «grenseboerbevis» – § 3-1 a. Avtalen mellom Norge og Russland ble inngått i 2010 – kalt «grenseboeravtalen». Den trådte i kraft i mai 2012 og er inntatt som vedlegg til utlendingsforskriften (vedlegg 19). Dermed gjelder den som forskrift.³⁹

Poenget med avtalen er lettelse i rutinene for passering av grensen og et særskilt ID-dokument i stedet for visum. Opphold i nabostaten er begrenset til 15 dager av gangen, med en geografisk grense for bevegelser på den andre

37 [NOU 2009:20](#) – Ny grenselov.

38 [Regulation \(EC\) No 1931/2006 on Local Border Traffic](#).

39 [Grenseboeravtalen](#).

statens territorium – på norsk side 30 km.

Noe upresist er dette blitt kalt «ordning med grenseboerbevis». Men det er ikke nok å bo i grenseområdet. EU-forordningen stiller opp kriterier for hvem som kan oppnå rett til å krysse grensen som ledd i lokal grensetrafikk. Man må blant annet ha legitime grunner for regelmessig kryssing. Praktiseringen av ordningen vil sikkert bli evaluert ved neste Schengen evaluering. Kun noen ganske få tilfeller av misbruk er så langt blitt oppdaget.

UDI har utgitt rundskriv som nærmere regulerer ordningen.⁴⁰

Statistikk over gitte tillatelser utarbeides på årsbasis. I 2014 er registrert 42.429 tillatelser til nordmenn og 24.306 til russere. I 2015 41.649 til nordmenn og 21.375 til russere.

Sjøgrensen

Et grunnleggende element i kontroll av sjøgrensen er varsling til politiet av internasjonale skipsanløp. Før Norge gikk med i Schengen, hadde man ikke noe enhetlig system for dette.

Anløpsforskriften påla skipsfører varslingsplikt til Forsvarets kystovervåkningssystem COSS (*Coastal Operations Surveillance System*), men politiet sto utenfor dette. En løsning måtte finnes. Det var i praksis umulig for politiet å lage et særskilt varslingsystem, men Forsvaret kom til unnsetning med et tilbud om at politiet kunne få tilgang til COSS. Det medførte automatisk varsling til politiet av alle skipsanløp som COSS fanget opp. Men det lot seg ikke gjøre å formidle mannskaps- og passasjerlister via COSS. Selve personkontrollen (inn- og utreise) måtte derfor baseres på andre løsninger. Mer om dette nedenfor.

Et annet grunnleggende element er sjøovervåkning. Norges lange kyst og territorialfarvannets størrelse stiller store krav til overvåkningssystemer og ressursinnsats av utstyr og personell. Også her var Forsvaret en nøkkelfaktor ved Norges inntreden i Schengen.

Da Norge gikk inn i Schengen, hadde man en ny og helt moderne kystvaktlov (i kraft 1999), som gjorde grensekontroll til en av Kystvaktens mange oppgaver, og som ga begrenset politimyndighet til dens tjenestemenn. Hovedoppgaven i relasjon til grenser er overvåkning

av sjøterritoriet. Men loven gir også klar hjemmel for at Kystvakten – etter anmodning fra politiet – kan utføre inn- og utreisekontroll av personer med nøyaktig samme myndighet som politiet. Ved alle tre Schengen evalueringer som er gjennomført, viste dette seg å være et godt kort. For det første kan Kystvakten – i sin grenseovervåkning – gripe inn for å kontrollere mulige brudd på meldeplikt og innreisebestemmelser i Utlendingsloven og utlendingsforskriften. For det andre kan Kystvakten ved inspeksjon av et fartøy kontrollere mannskaps- og passasjerlister opp mot pass som forevises av de ombordværende. For det tredje kan Kystvakten, hvis et særskilt behov oppstår, utføre innreisekontroll i norske havner, i samarbeid med politiet.

Forholdet politiet – Kystvakten var et tema som ble tatt opp under evalueringen i 2005. Kystvakten fikk meget positiv vurdering fra Schengeninspektørenes side, men behov ble påpekt for fastere struktur på samarbeidet kystvakt – politi samt fast opplegg for opplæring av Kystvaktens personell i Schengen-regler. Som følge av dette inngikk Politidirektoratet og Kystvakten v/Forsvarsdepartementet et tettere samarbeid om å lage utfyllende retningslinjer til Kystvaktloven. Resultat: PODs brev av 26. mars 2008 til politidistrikter med sjøgrense om oppfølging av samarbeidet med Kystvakten.

Deretter fulgte en samarbeidsavtale i 2011 – med henblikk på neste Schengen evaluering.⁴¹

Ved evalueringen i 2011 fikk Kystvakten på nytt en meget positiv vurdering, og samarbeidet med politiet også en god attest. Norge er et forbilde på dette området. Dermed slapp man unna en anbefaling om at det burde være politipersonell om bord i Kystvaktens fartøyer. En annen sak er at politiet kan finne det opportunt å seile med Kystvakten av og til for å sette seg inn i forholdene langs sjøgrensen.

Opplæringen av kystvaktpersonell i Schengen-regelverket – med bistand fra politiet – besto prøven med glans. En anbefaling gikk ut på at Kystvakten burde ha en egen enhet for risikoanalyse.

Kystvakten deltar med personell – men hittil ikke med eget fartøy – i Frontex-operasjoner – nærmere omtalt i punkt 10.4.2.3 *Norsk deltagelse i Frontex*.

40 [UDI RS 2012 – 013](#).

41 Samarbeidsavtale mellom politidirektøren og sjef for Forsvarets operative hovedkvarter 11. mai 2011 vedrørende Kystvaktens kontroll på Schengen yttergrense, jf. Brev av 27. mai 2011 fra politidirektøren til politidistrikter med sjøgrense m.fl.



Kystvakten ivaretar overvåkning av Norges sjøgrense (K/V Barentshavet)

Kystvaktens grenseovervåkning må ses i sammenheng med Kystverkets systemer for maritim overvåkning og kontroll med seilas langs kysten og anløp i norske havner. Dette er et fagfelt som i mange år har hatt høy prioritet hos norske styresmakter, og som det er satset mye på å utvikle. Det har skjedd ut fra nasjonale hensyn – suverenitet, sikkerheten til sjøs, forurensning fra fartøyer mv. Helt siden 1950-tallet har Norge hatt strenge anløps- og seilingsforskrifter for utenlandske fartøyer, opprinnelig ut fra sikkerhetspolitiske motiver. Indirekte har dette gitt politiet et grunnlag for inn- og utreisekontroll, ved at man har mottatt varsel om anløp fra den etat som forvalter regelverket – til å begynne med Forsvaret via COSS, senere også Kystverket via systemet *SafeSeaNet*. Politiet har i alle år hatt et godt samarbeid med Forsvaret og sivile sjøfartsmyndigheter om disse forhold.

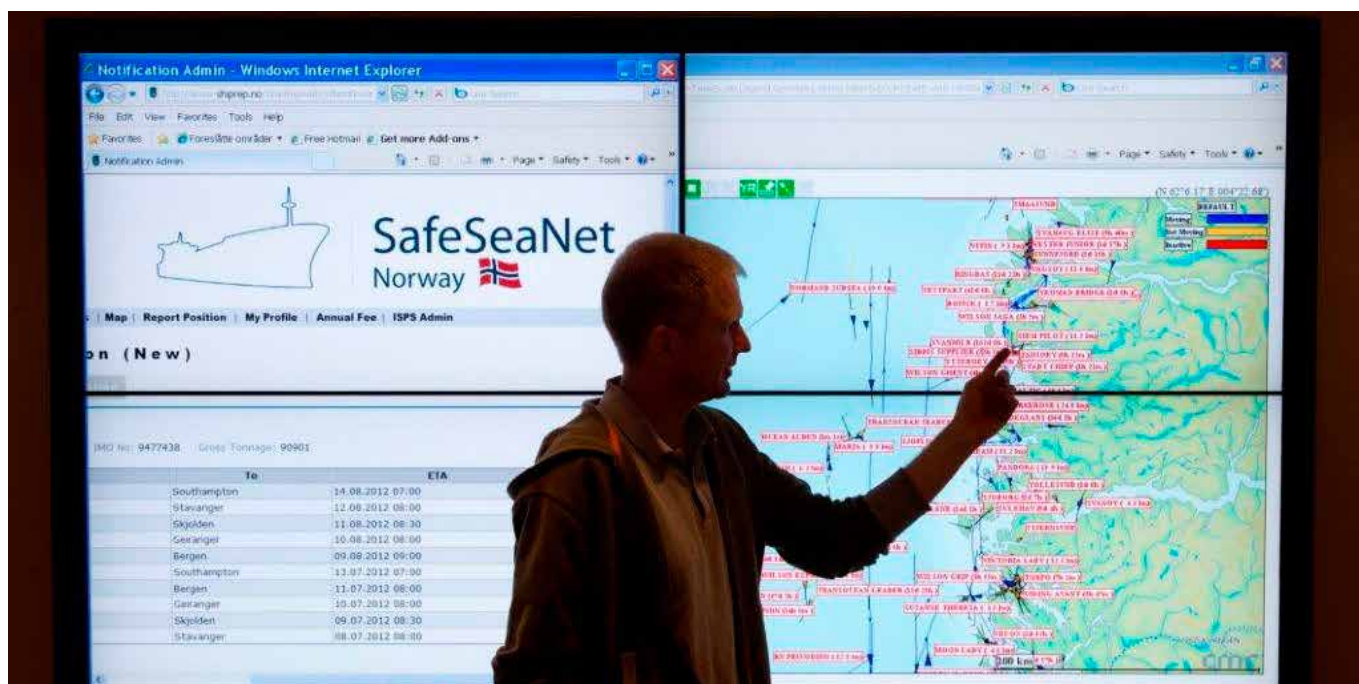
Det er således ikke Schengen-regelverket som har vært drivkraft her. Irregulær innreise/migrasjon over sjøgrensen har aldri vært et nevneverdig problem for Norge. Likevel skal Schengen-regelverket følges fullt ut. Norges godt utbyggede systemer for sjøovervåkning og meldinger fra skip har gitt – og gir – et godt grunnlag for politiets oppgaver i sjøgrensekontrollen.

Kystverket er den sentrale myndighet som forvalter og benytter overvåkningssystemene. To systemer (*Automatic*

Identification System – AIS og *SafeSeaNet* – SSN) gir de håndhevende organer (politiet, Kystvakten og Forsvaret) mulighet for varsel i tide om regulære anløp så vel som irregulære, dvs anløp som ikke er blitt varslet i henhold til anløpsreglene. Både AIS og SSN er tilgjengelige i politiets IT-systemer.

Politiets inn- og utreisekontroll av personer på sjøgrensen har – i motsetning til overvåkning og anløpsmeldinger – vært et område sårbart for kritikk. I følge Schengen-regelverket er hele sjøgrensen (dvs mot internasjonalt farvann eller tredjelandets territorialfarvann) å anse som Schengen yttergrense. Alle grensekryssinger og havneanløp skal i utgangspunktet kontrolleres. Fra hovedregelen finnes en hel del unntak, først og fremst fergetrafikk i rute fra andre Schengen-land. Regelverket for inn- og utreisekontroll av personer som krysser territorialgrensen med fartøy, er meget omfattende og komplisert. For ulike typer fartøyer og for ulike kategorier av personer om bord gjelder detaljerte regler. Det stiller store krav til kompetansen hos politipersonell med ansvar for sjøgrensekontroll. Som veileder til detaljreglene vises til Grensekontrollrundskrivet av 5. september 2016.⁴²

42 Grensekontrollrundskrivet 2016. <http://kode/Documents/POD%20Rundskriv%202016-009%20-%20Grensekontrollrundskrivet.pdf>.



Demonstrasjon av SafeSeaNet (SSN) – Kystverket i Haugesund.

Heldigvis er det innført rutiner som letter kontrollarbeidet: Regler om såkalt administrativ kontroll (listekontroll) gjør det mulig å sjekke mannskap og passasjerer mot SIS II/ELYS på forhånd, uten fysisk kontroll ved havneanløpet. Dette er regulert i Grenseforordningen og bygger på meldeplikt for fartøyets fører. Men det forutsettes likevel at fysisk kontroll skjer sporadisk/som stikkprøver. Dette må til for å sjekke at regelverket følges av fartøyets fører og for å danne grunnlag for trussel-/risikoanalyse. Hvis ingen fartøyer sjekkes fysisk – dvs passkontroll om bord eller ved ilandstigning – har man dårlig grunnlag for å si noe om risikoen for ulovlig innreise til Norge, og dermed hele Schengen-området. Fysisk kontroll bør selvsagt også finne sted hvis risikoanalyser tilsier dette – f.eks. overfor visse fartøyer eller visse havner skipene kommer fra.

Personer som skal ta opphold i Norge, eller som forlater landet med fartøy, skal uansett kontrolleres fysisk.

Problemet for Norge har vært – og er – det meget store antall havner som er godkjente anløpssteder for de nesten 80 offisielle grenseovergangssteder langs Norges kyst.⁴³

Godkjent anløpssted betyr at fartøyet kan gå direkte

dit, selv om politiet ikke er til stede. Ofte gjelder det havner med lite politi i nærheten. I tillegg er det kanskje manglende kompetanse hos de tjenestemenn som befinner seg i området og liten mulighet til å prioritere skipsanløp som innebærer mye kjøretid for å utføre oppdraget. Følgen er at Norge har svært lav prosent for fysisk kontroll av personer på sjøgrensen – i mange havner null eller nær null. Oversikt på landsbasis finnes ikke.

Forholdet understreker behovet for funderte trussel-/risikoanalyser og planer på politidistriktsnivå for denne type tjeneste. Systematisk arbeid med trussel-/risikoanalyser knyttet til grenser og grenseoverskridende kriminalitet er et pålegg fra POD til politidistriktene. Arbeidet skal integreres med øvrig kriminaletterretning og -analyse, jf Etterretningsdoktrine for politiet 2014.⁴⁴

De havnene som er blitt Schengen evaluert har imidlertid – med god forberedelse – kommet rimelig godt ut av det. Ved evalueringen i 2011 (Bergen og Stavanger) fikk man klare anbefalinger om å øke de fysiske kontrollene. Evalueringsrapporten inneholder også en rekke andre anbefalinger, særlig om bemanning og mobilt utstyr knyttet til behovet for fysiske kontroller. Som følge

⁴³ Se [vedlegg 16 til utlendingsforskriften](#). Pr. 18.11.2014: 77 godkjente grenseovergangssteder på sjøgrensen.

⁴⁴ Etterretningsdoktrine 2014. <http://kode/Documents/Etterretningsdoktrine%20for%20politiet.pdf>.

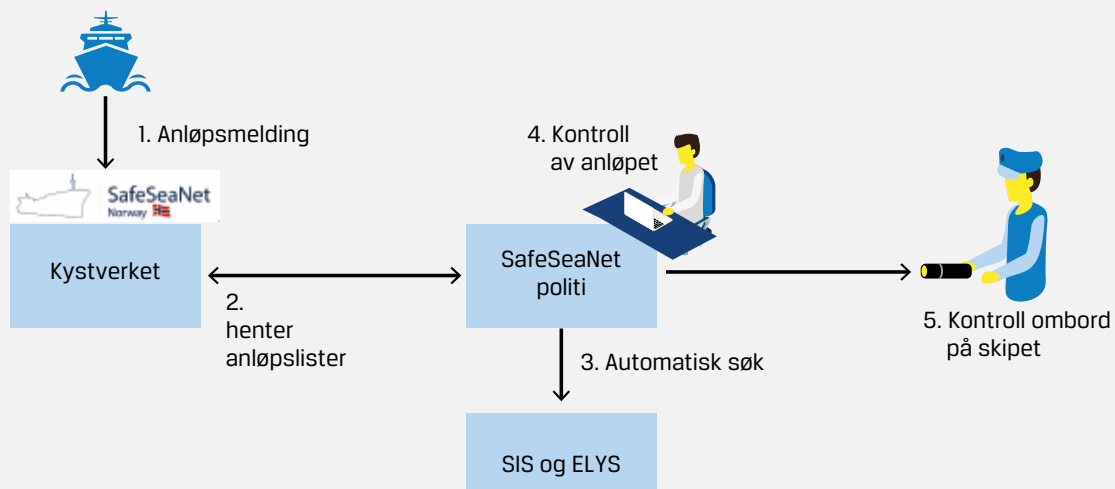
SafeSeaNet

SafeSeaNet er et system for anløpsmelding som også inneholder liste over mannskap og passasjerer. Sendes elektronisk fra fartøyet via Kystverket til PIT. Automatisk sjekk mot SIS/ELYS. Politidistriktene underrettes ved treff.

- Etablert 2013
- Statistikk pr. ultimo oktober 2016: I alt 10.300.000 personer kontrollert. 7.548 treff i SIS

Diagram som viser systemets konfigurasjon:

Dataflyten fra fartøy til politi



av dette ble to rullende politiposter anskaffet og satt i virksomhet fra 2014. Videre peker rapporten på behovet for mer systematisk risikoanalyse der alle tilgjengelige informasjonskilder utnyttes, og med tilstrekkelig bemanning til dette.

Fergetrafikken mellom Bergen/Stavanger og Storbritannia hadde imidlertid opphørt da evalueringen i 2011 fant sted. Dermed slapp man unna ny gransking av denne delen av sjøgrensekontrollen.

Oppfølgingen på norsk side etter 2011 har dekket alle anbefalinger, men først og fremst knyttet til de to havnene som ble evaluert. Det er grunn til å anta at sjøgrensekontrollen vil være den største utfordring for norsk politi også ved neste evaluering – i 2017. Inspeksjonen kan komme til å bli foretatt i hvilken som helst av de mange norske havnene.

Listekontrollen av passasjerer og mannskap har gjennomgått en interessant og meget positiv utvikling. De første årene etter Norges inntreden i Schengen måtte fører av fartøy sende inn mannskaps- og passasjerliste til politiet pr. faks. Systemet for anløpsvarsling – COSS – ga ingen annen mulighet. Kontrollen av listene opp mot SIS/ELYS foregikk manuelt, dvs at hvert navn måtte skrives inn for å foreta søk. I begynnelsen foretok Kripos denne sjekkingen, men arbeidet ble etter ca. fire år overlatt til politidistriktene der anløpene fant sted. Dette medførte fare for varierende praksis og unnlatelse av å sjekke. Sjekkingen ble i praksis ofte nedprioritert på travle operasjonssentraler.

I 2009 startet POD opp et prosjekt i samarbeid med Kystverket, som gikk ut på at listene skulle sendes elektronisk fra fartøyet før anløp i norsk havn, sammen med anløpsmelding. Sjekking mot SIS/ELYS skulle så skje automatisk. Kystverkets system for varsling av anløp

– *SafeSeaNet* – forkortet SSN – ga mulighet for dette. Anløpsmeldingen – med alle relevante opplysninger om skipet og dets anløp – sendes elektronisk til Kystverkets mottakssentral. Skips- og anløpsinformasjon samt listen med navn, nasjonalitet, passnummer mv går videre til politiet.

Den nye listekontrollen ble utprøvd i pilot som startet opp i 2012. Fire politidistrikter deltok: Hordaland, Rogaland, Haugaland og Sunnhordland og Oslo. Piloten gikk svært bra og systemet ble operativt over hele landet i juni 2013. Det har medført at sjekking mot SIS II/ELYS nå foregår automatisk ved PIT. Ved treff underrettes vedkommende politidistrikt, som beslutter hvordan det videre skal følges opp, f.eks. ved at politiet møter opp ved anløp og foretar fysisk kontroll, eller pågrepelse hvis det gjelder en etterlysning.

Rutinene er forankret i utlendingsforskriften. UDI har gitt utfyllende retningslinjer i rundskriv.⁴⁵

Politiets oppfølging av forhåndsmeldingene er nærmere regulert i Grensekontrollrundskrivet av 5. september 2016.⁴⁶

Gjennom dette systemet for meldingstjeneste og automatisk registersjekk er betydelige personellressurser blitt innspart i politidistriktene. Brukerundersøkelse har vist stor grad av tilfredshet. Påliteligheten av sjekkingen er økt. Erfaring viser imidlertid at det er svært få treff i SIS på disse listesøkene. Skipsfart til Norge utgjør i liten grad noen fare for ulovlig innreise eller forsøk på innreise av etterlyste personer.

Luftgrensen

Overvåkning av luftgrensen – luftrommet over Norge – er ikke et Schengen-tema. Ansvar for slik overvåkning ligger hos Forsvaret (suverenitetshevdelse) og hos AVINOR (luftsikkerheten). Teoretisk kan man tenke seg ulovlig grenseoverskridelse ved at et småfly eller annet luftfartøy lander utenom lufthavner, men i Schengen-sammenheng teller ikke dette. Der teller kun inn- og utreisekontroll i lufthavnene. Men hvis AVINOR melder til politiet at et småfly lander irregulært på norsk territorium, må det håndteres som mulig grenseoverskridelse/ulovlig innreise.

I Schengen-sammenheng har den norske luftgrensen

medført små utfordringer. Ved evalueringene er de inspiserte lufthavner kommet godt fra det, med anbefalinger om mindre tiltak som nokså enkelt kunne følges opp. Hovedproblemet har vært å sikre tilstrekkelig bemanning av grensekontrollører for å oppnå flyt med forskriftsmessig sjekking. Evalueringene har bidratt til løsning av dette. Anbefalinger har ellers gått på bygningsmessige detaljer og enkelte rutiner.

Den kanskje viktigste utfordring på Norges luftgrense er antallet mindre flyplasser som er godkjente grenseovergangssteder (*international airports*), men uten non-Schengen rutefly og dermed uten fast grensepersonell fra politiet.⁴⁷

Dette gjelder ca. 20 lufthavner, hvorav flere bare en sjelden gang har non-Schengen trafikk (charter eller privatfly). Det byr på problemer å etablere en adekvat grensekontroll på slike steder. I motsetning til anløpsstedene langs kysten – der fysisk kontroll kan unnlates – skal alle personer på non-Schengen fly både inn- og utreisekontrolleres i samsvar med Grenseforordningen. Dette kan ikke prioriteres bort. De norske småflyplassene er ikke blitt evaluert i Schengen-sammenheng – heldigvis kan man si. Dette reiser utfordringer i relasjon til neste Schengen evaluering – 2017.

For luftgrensen – i likhet med sjøgrensen – finnes regler for forhåndsmelding fra flyets fører til politiet, med liste over passasjerer og mannskap. Formålet er også her at registersøk skal kunne gjøres på forhånd (*Advance Passenger Information* – forkortet API). Utlendingsforskriften har regler om dette, basert på et schengenrelevant EU-direktiv fra 2004.⁴⁸

Men der er en viktig forskjell mellom sjø og luft: Fører av luftfartøy skal kun gi slik melding etter anmodning fra politiet. Det følger av dette at politiet bør foreta en risikoanalyse før man velger ut de flyvninger hvis lister man vil forhåndskontrollere mot registrene. Det kan f.eks. ha sammenheng med etterretning angående terrortrussel eller etterlysning i SIS med sikte på diskret observasjon. Det siste vil normalt være vanskelig å iverksette når treffet i SIS først finner sted i passkontrollen.

Det foreligger planer om å gjøre registerkontrollen av

45 Retningslinjer om plikten for fører av skip til å gi forhåndsmelding til politiet om mannskap og passasjerer – [Rundskriv UDI RS 2015-014](#).

46 Grensekontrollrundskrivet 2016. <http://kode/Documents/POD%20Rundskriv%202016-009%20-%20Grensekontrollrundskrivet.pdf>.

47 Se [vedlegg 16 til utlendingsforskriften](#) – Grenseovergangssteder.

48 Rådsdirektiv 2004/82/EF av 29. april 2004 om transportvirksomheters plikt til å fremsende opplysninger om passasjerer. <https://publications.europa.eu/da/publication-detail/-/publication/140d3b9c-f346-4c9d-96ec-f4f8f904ec2b/language-da>.

flyenes mannskap og passasjerer automatisk, slik som på sjøgrensen. JD utarbeider nye regler, i samråd med bl.a. POD.

API-systemet må ikke forveksles med *Passenger Name Record (PNR)*. Dette er et system for terror- og kriminalitetsbekjempelse, ikke grensekontroll. Det er innført i EU ved PNR-direktivet fra april 2016⁴⁹.

PNR-direktivet er **ikke** schengenrelevant. Norge står dermed utenfor denne samarbeidsformen – i utgangspunktet. Høsten 2016 pågår et arbeid i JD og POD for å forberede norske lov- og forskriftsregler som vil gjøre det mulig å innføre PNR også i Norge, dvs plikt for flyselskaper til å sende spesifikk informasjon om alle passasjerer til en nasjonal *Passenger Information Unit* (PIU).

Svalbard har tidligere vært et særskilt problem i sammenheng med luftgrensen. Svalbard hører ikke til Schengen-området, og alle reisende derfra til fastlands-Norge skal kontrolleres ved innreise i henhold til Grenseforordningen. Likeledes skal utreise kontrolleres i samsvar med forordningen. Det tok imidlertid mange år før alle norske lufthavner med flyvninger på Svalbard innrettet seg etter dette. Det var også diskusjon innad i statsadministrasjonen. Røster hevet seg som mente at nordmenn på Svalbard måtte få slippe passkontroll til sitt eget land. Regelverket er imidlertid helt klart, og forut for evalueringen i 2011 fikk man løst saken: Full innreisekontroll ble gjennomført.

10.4.2 Frontex-samarbeidet

10.4.2.1 Hva er Frontex?

Bakgrunn

Migrasjonspresset fra Asia og Afrika mot EU/Schengen-området økte betydelig fra tidlig på 1990-tallet. I tillegg kom en stor strøm av flyktninger fra borgerkrigsområdene i det tidligere Jugoslavia. De ytre grensene ble i stor grad krysset på irregulær måte og en meget høy prosent av asylsøkerne i Schengen-området var uten reise- og ID-dokumenter, eller fremviste falske sådanne. Menneskesmuglere opererte i stor stil, med store gevinster, og det fantes ofre for menneskehandel blant de mange som reiste inn på irregulær måte. Veksten i global, organisert kriminalitet skapte også stor uro, fordi det var åpenbart at



Frontex Headquarters, Warszawa.

de kriminelle nokså fritt reiste ut og inn av Schengen – i tillegg til at de opererte på tvers av indre Schengengrenser.

Det ble etter hvert klart at Schengen ikke kunne fungere uten heving av standarden på grensekontrollen i de mest utsatte områdene. Hellas kom med i Schengen i 2000 og hadde de vanskeligste grensene å overvåke, med det største migrasjonspresset. Samtidig var dette landet blant de mest ressursvake i Schengen og hadde den dårligste grensekontrollen. Evalueringen av Hellas forut for inntreden viste dette tydelig.

Et annet Schengen-land med irregulært migrasjonspress tidlig på 2000-tallet var Spania, der sjøgrensen øst for

⁴⁹ [Directive \(EU\) 2016/681 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the use of passenger name record \(PNR\) data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime.](#)

Kanariøyene var mest utsatt. Menneskesmuglere opererte i stor stil med småbåter ut fra havner i Vest-Afrika. Spania hadde betydelig større ressurser enn Hellas, men trengte likevel bistand til å kontrollere denne sjøgrensen.

Tidlig på 2000-tallet regnet man også med at de fleste øst- og sentral-europeiske land snart ville komme med i EU, og etter hvert også i Schengen. Alt i alt ville Schengens ytre grenser bli vidstrakte og uensartet, stilt overfor høyst ulike utfordringer og bevoktet av grensevakter med svært forskjellig bakgrunn og opplæring, og med store variasjoner i kvaliteten på utstyr. Kort sagt: Som utgangspunkt ingen enhetlig grensekontroll på grenser som snart ville bli de felles ytre Schengengrenser. Hele Schengen-systemet ville kunne komme i fare hvis ikke riktige grep ble tatt.

Frontex utvikles

Det nye scenariet førte til at man på sentralt EU-hold besluttet å bygge opp et koordinerings- og støttesystem for de ytre grensene. Schengens grunnleggende solidaritetsidé lå bak: Ved å styrke de svakeste leddene styrket man hele fellesskapet og trygget reisefriheten i Schengen-området.

Konseptet for koordinering og støtte ble utviklet i flere faser. Først ute var den såkalte *External Borders Practitioners Common Unit* med dens *ad hoc* sentre – fagenheter plassert flere steder i Schengen-området med oppgave å drive pilotprosjekter og felles grenseoperasjoner. Målet var å harmonisere/oppgradere grensekontrollen på Schengen ytre grenser. I alt seks *ad hoc* sentre ble opprettet – for ulike typer grenser, for risikoanalyse, opplæring og dertil et såkalt *Centre of Excellence*, som ble lagt til UK.

Disse sentrene hadde deltagere fra flere Schengen-land. Man samlet og analyserte informasjon om irregulær migrasjon, misbruk av legalereiseveier osv. Risikoanalyser ble utarbeidet – det gjaldt å få fremstilt et felles situasjons- og trusselbilde. Trussel her i betydningen fare for irregulær/ulovlig innreise i Schengen-området. Men enda viktigere: De svake punktene ble blinket ut. Hvor trengtes en felles innsats? Hvor kunne det faglige nivået heves og på hvilken måte? Hvor var behovene og hvem kunne bidra til å dekke dem? Konseptet «*best practice*» ble rettesnor.

For å få til dette var det ikke nok med *ad hoc* sentre. EUs organer besluttet å opprette et EU-byrå, dvs en operativ organisasjon, for å koordinere/organisere støttetiltak: EUs grensekontrollbyrå Frontex. (Frontex: *The European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union*).

Saken hastet på grunn av den store EU-utvidelsen i 2004 med i alt 10 nye medlemsland. Samme år ble den første Frontex-forordningen vedtatt. I april 2005 ble det besluttet å legge hovedkvarteret til Warszawa. Virksomheten der startet opp umiddelbart.

Det bemerkes at Frontex er en organisasjon for hele EU, ikke bare Schengen. Men EU-land som ikke er med i Schengen, deltar på litt forskjellige premisser. Om Norges deltagelse, se punkt 10.4.2.3 *Norsk deltagelse i Frontex*.

Som EU-byrå er Frontex administrativt underlagt Kommisjonen, men med eget styre der alle EU-/Schengen-stater deltar. Direktøren for Frontex har en meget selvstendig stilling, men er kontrollert av styret.

Frontex' hovedoppgave ligger i navnet: Administrere operativt samarbeid på de ytre grenser – i realiteten operativ bistand til et medlemsland fra flere andre. I korthet går denne oppgaven ut på å planlegge og koordinere felles operasjoner for grensekontroll (*Joint Operations*) på EU-/Schengen ytre grenser. Operasjonene kan gjelde både landegrense, sjøgrense og luftgrense – så vel grenseovervåking som innreisekontroll m/registrering, eller begge deler i kombinasjon. Frontex skal også koordinere returer, når flere medlemsstater ønsker å samarbeide om dette (*Joint Return Operations*).

Frontex' rolle som kompetansehevende organ kommer i tillegg til de operative oppgavene. Frontex skal bidra til standardheving på alle fagområder relatert til grensekontroll – gjennom utvikling og definisjon av standarder («*best practice*»), ved opplæring og mer generelt kompetanseoverføring. I tillegg skal Frontex være en pådriver for forskning og utvikling av teknologi til grensekontroll.

I 2007 ble Frontex dessuten pålagt å opprette en styrke for rask intervensjon – en slags utrykningsstyrke – med høy beredskap i form av beredskapsteam (*Rapid Border Intervention Team* – RABIT). Hver medlemsstat ble anmodet om å øremerke mannskap for denne styrken. Den har hatt flere øvelser og er blitt benyttet ved operasjoner i Hellas.

Forordningen fra 2004 (revidert i 2011) la også andre viktige oppgaver til Frontex: Innsamling av informasjon om situasjonen på de ytre grenser, risikoanalyser (risiko for ulovlige grensepasseringer) og samarbeid med tredjeland (integrert i EUs totalpolitikk overfor tredjeland). Frontex' organisasjon gjenspeiler det brede oppgavefeltet.

Det må presiseres at forordningen av 2004/2011 ikke ga



Registrering av migranter i Hellas, september 2016

Frontex noen selvstendig myndighet. Frontex-operasjoner skulle foregå etter anmodning fra et medlemsland og fullt ut i henhold til dette landets lovgivning og underlagt dets myndigheter.

Veksten i Frontex' operative virksomhet har vært formidabel i årene etter 2005, etter hvert som migrasjonspresset mot Europa har økt: Fra 210 operasjonsdager i 2006 via 1.688 i 2013 til 1.829 i 2014 og hele 4.007 i 2015 – alle typer grenseoperasjoner under ett.

Koordinering av returoperasjoner er også en oppgave i rask vekst. Frontex' tjenester blir stadig mer etterspurt av medlemsstatene. 2014: 45 returoperasjoner med i alt 2.271 returnerte. I 2015 økt til 66 operasjoner med i alt 3.565 returnerte. I de første ni måneder av 2016 ble 6.952 personer returnert i operasjoner koordinert av Frontex.

Den største utfordring for Frontex har vært å skaffe tilstrekkelig med ressurser – personell og materiell – til de planlagte operasjoner, dvs fellesoperasjoner man måtte regne med at medlemsstatene ville anmode om. I praksis har man forsøkt å løse dette ved at hver medlemsstat opprettet en «pool» av mannskaper og av utstyr, som Frontex kan trekke på. Det må presiseres at Frontex ikke

kan kreve mannskaper og utstyr i «pool'ene» avlevert uten videre. Selv om «pool'ene» er å anse som øremerkede ressurser, må hver enkelt avgivelse likevel ha samtykke fra den enkelte medlemsstat.

Frontex har i årenes løp utviklet et omfattende samspill med medlemsstatene i EU/Schengen, blant annet for å sikre seg ressurser og oppnå kompatibilitet. Flere nettverk er opprettet, der det jevnlig holdes møter. Samtlige Schengen-stater deltar. De viktigste nettverkene er:

Pooled Resources Network (PRN). Her drøftes Frontex' ressursbehov for felles operasjoner – personell og utstyr.

Frontex Risk Analysis Network (FRAN). Her drøftes informasjonsinnsamling og -utveksling, problematikk rundt statistikk samt utkast til analyserapporter m.m.

National Training Coordinators. Hvert Schengen-land har en såkalt *National Training Coordinator* (NTC). Denne gruppen har regelmessige møter i Frontex-regi.

Frontex Focal Points. Dette er grenseovergangsteder rundt omkring i Schengen-området, der migrasjonstrykk



Redningsaksjon, «Siem Pilot», Frontex operasjon Triton, juli 2016

eller andre problemer med grensekontroll gjør seg gjeldende, f.eks. utstrakt bruk av falske dokumenter. På disse stedene tjenestegjør grensekontrollører fra flere Schengen-stater for å bistå og samtidig fasilitere kompetanseoverføring og utveksling av informasjon Schengen-statene imellom. Norge har *Frontex Focal Points* på Storskog og Gardermoen.

Hver høst arrangeres møter – såkalte bilaterale forhandlinger (*Annual Bilateral Negotiations*) – mellom Frontex og den enkelte medlemsstat der man søker å klarlegge behov for Frontex-støtte så vel som Frontex' behov for ressurser og hvordan hver enkelt stat kan bidra til å dekke disse. Møtene – og den enighet som oppnås der – danner grunnlag for Frontex' operative plan for det kommende år.

Frontex-forordningen ble som nevnt revidert i 2011, med mer detaljert regulering av en rekke oppgaver. Som nytt element ble tilført Frontex' ansvar i forhold til menneskerettighetene (*Fundamental Rights*). Frontex fikk en egen stilling som *Fundamental Rights Officer* og et konsultasjonsforum for menneskerettigheter (*Consultative Forum on Fundamental Rights*). Her deltar en rekke institusjoner og

sivile organisasjoner for menneskerettigheter.

Vektlegging av menneskerettigheter i forhold til grensekontroll kom blant annet som følge av kritikk mot Frontex og på grunn av rapporter fra personell utsendt av Frontex til grenseoperasjoner. Kritikken mot Frontex i mediene og fra internasjonale organisasjoner har langt på vei skutt over målet, i det Frontex er blitt tillagt ansvar for forhold utenfor dets mandat. Mange overser at Frontex kun er et bistandsorgan, som ikke kan gi noen form for pålegg til nasjonale myndigheter. Alle Frontex-operasjoner er helt og holdent undergitt de nasjonale myndigheter i vertslandet.

For øvrig samarbeider Frontex tett med andre EU-organer som har oppgaver knyttet til grenser, migrasjon og grenseoverskridende kriminalitet: Europol, Eurojust, EASO (Støttekontoret for asyl/*European Asylum Support Office*), FRA (*Fundamental Rights Agency*), EMSA (*European Maritime Safety Agency*) og CEPOL (*European Police College*) o.a.

Blant Frontex' ulike typer operasjoner peker sjøoperasjonene seg ut som de mest krevende – både ressursmessig og når det gjelder innsatsens form og innhold. Operasjonene foregår dels i internasjonalt farvann, dels i



Registrering av migranter på Sicilia, høsten 2016

en EU/Schengen-stats territorialfarvann. Flere forskjellige fartøystyper anvendes, samt fly, helikoptre og elektronisk overvåkningsutstyr som opereres fra landsiden. Den største utfordring er imidlertid at slike operasjoner ofte går over fra grenseovervåkning m/inn gripen mot overtredere til rene redningsaksjoner. Et annet regelverk kommer da til anvendelse enn Schengen-regelverket om sjøgrensen. Hav- og sjørettslige spørsmål kommer inn med full tyngde, herunder det internasjonale regelverket for *Search and Rescue* (SAR). Taktisk og logistisk får innsatsen en helt annen karakter. Mennesker skal reddes fra fartøyer eller hentes opp av sjøen. Omkomne skal også tas hånd om. Umiddelbar omsorg og helsetjeneste må settes inn – av kompetent personell. Deretter skal alle reddete settes i land fortest mulig – på et sted der de kan tas hånd om, både av grensepersonell og hjelpepersonell.

Frontex' egen statistikk viser store tall for personer som er reddet under sjøoperasjonene: I 2013: 37.036. I 2015 bidro Frontex' sjøovervåkning til redning av mer enn 254.000 personer. Januar – september 2016: 182.138.

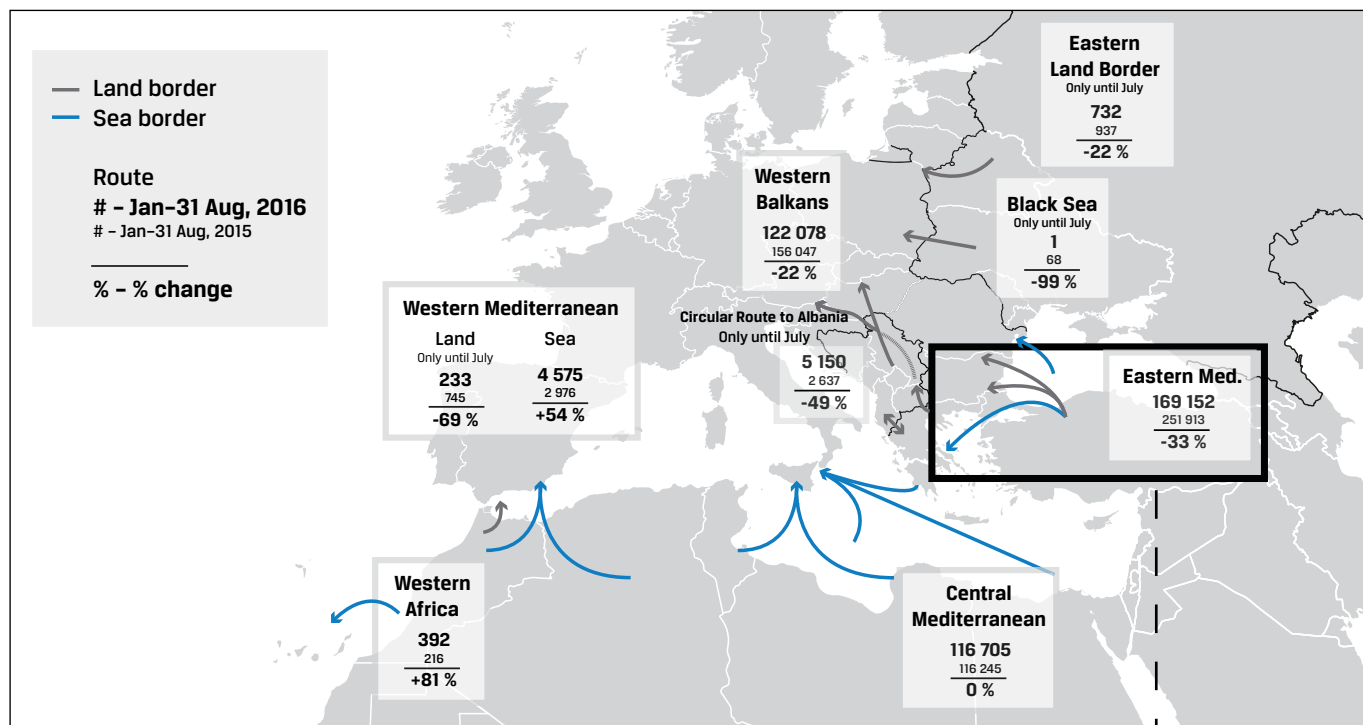
Frontex opererte til sjøs i flere år uten tilfredsstillende regulering av tjenesten. Spørsmålet om retningslinjer var komplisert, både politisk og juridisk. Et mangfold av ulike situasjoner og problemer krevde nitid regulering. Etter flere års forberedende arbeid ble en schengenrelevant EU-forordning om Frontex' sjøoperasjoner vedtatt i 2014:

Sjøovervåkningsforordningen.⁵⁰

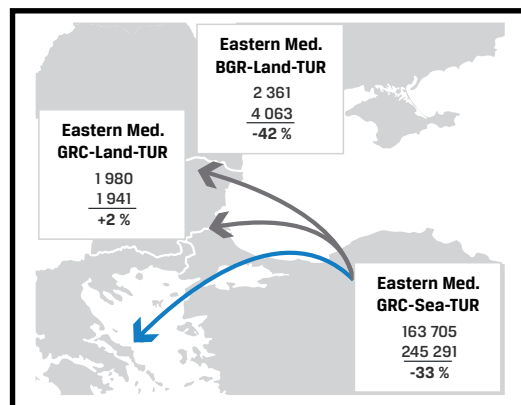
Opplæring og annen kompetanseheving i Frontex-regi bør fremheves som viktig for alle Schengen-land, Norge inkludert. Frontex er blitt en sentral institusjon i europeisk utdanning av personell i grensekontrolltjeneste og inspektører til Schengen evaluering. Frontex har på mange måter gått foran for å heve kompetansenivået i samtlige Schengen-stater når det gjelder grenseforvaltning. Felles opplæringsprogrammer er utviklet, med basislæreplanen *Common Core Curriculum* som pionértiltak. Det samarbeides tett med CEPOL og med et nettverk av europeiske politihøyskoler og grensekontrollakademier. Se også punkt 10.4.2.3 Norsk deltagelse i Frontex.

Frontex har i løpet av de siste 10 år utviklet seg til å bli et av EUs viktigste byråer. Virksomheten har etter hvert spredt seg over mange felter, basert på prinsippene i *helhetlig grenseforvaltning* (*Integrated Border Management*). F.eks. er det pr. sommeren 2016 inngått samarbeidsavtaler med 17 tredjeland og 11 internasjonale organisasjoner, blant annet IOM (*International Organization for Migration*), UNHCR (*United Nations High Commissioner for Refugees*) og Interpol. Dessuten samarbeides med en rekke utdannings- og forskningsinstitusjoner.

50 [Regulation \(PE CONS 35/1/14\)](#) of the European Parliament and of the Council of 13 May 2014 establishing rules for the surveillance of the external sea borders in the context of operational cooperation coordinated by the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union.

Kart (aktuelt 2016) over migrasjonsruter til Schengen-området – Frontex⁵¹ Press Pack.**Hovedelementer i Frontex-samarbeidet:**

Felles operasjoner på ytre grenser, info.innsamling og risikoanalyse, koordinering av retur, samarbeid med tredjeland om migrasjonskontroll og retur. Opplæring og kompetanseoverføring. Forskning og utvikling.

**Frontex-operasjoner pr. oktober 2016:****Bulgaria**

Deltagende land: 24
 Personell: 209
 Kjøretøyer: 63
 Hundeeqv.: 9

Italia (Op. Triton):

Deltagende land: 26
 Personell: 429
 Havgående fartøyer: 4
 Kystpatroljefartøyer: 4
 Patruljebåter: 1
 Fly: 3
 Helikoptere: 2

Hellas (Op. Poseidon):

Deltagende land: 23
 Personell: 761
 Havgående fartøyer: 3
 Kystpatroljefartøyer: 3
 Patruljebåter: 14
 Kjøretøyer: 28
 Helikopter: ½

Vest-Balkan (Ungarn og Kroatia):

Deltagende land: 16
 Personell: 148
 Kjøretøyer: 35
 Hundeeqv.: 6
 Fly: 1

Spania:

Deltagende land: 13
 Personell: 121
 Havgående fartøyer: 2
 Patruljebåter: 1
 Fly: 3

(Tall offentliggjort av Frontex oktober 2016. Ressurser som settes inn av vertslandet kommer i tillegg.)

Frontex nettside: <http://frontex.europa.eu>

51 <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/>.

Nytt Frontex

Frontex' budsjett og antall ansatte har økt betydelig siden starten i 2005, i takt med det sterkt økende migrasjonspresset fra siste halvdel av 2000-tallet. Likevel har grenseoperasjonene vært klart underdimensjonert i forhold til oppgavene, både i det sentrale og det østlige Middelhavet. Frontex hadde ingen mulighet til å gi Hellas tilstrekkelig støtte slik at man beholdt kontrollen over Schengen ytre grenser i det østlige Middelhavet, etter hvert som migrasjonspresset økte fra sterkt til voldsomt i løpet av 2015. Dette året ankom på irregulært vis mer enn 868.000 personer til Schengen-området via den greske sjøgrensen mot Tyrkia. De greske øyene i det østlige Middelhavet ligger som kjent meget nær det tyrkiske fastlandet.

Våren/sommeren 2016 ble det klart at EU ville satse enda mye mer på Frontex som ledd i få kontroll på de ytre grensene – jf Kommisjonens plan «*Back to Schengen – A Roadmap*». Et nytt konsept vil omgjøre Frontex til *European Border and Coast Guard* – en EU-grensekontrollorganisasjon med visse overnasjonale funksjoner.

Forslag til forordning om denne organisasjonen – til avløsning av Frontex-forordningen fra 2004 – ble fremlagt av Kommisjonen i desember 2015. Forslaget var våren/sommeren 2016 under behandling i EUs lovgivende organer – Rådet og EU-parlamentet. I denne «lovpakken» inngår også endringer i forordningene om Det europeiske maritime sikkerhetsbyrå (*European Maritime Security Agency* – EMSA) og Det europeiske fiskerikontrollbyrå (*European Fisheries Control Agency* – EFCA). Meningen er at disse EU-byråene skal samarbeide tett med det nye Frontex, innen rammen av *Integrated Border Management*. Frontex' sjøoperasjoner skal heretter være såkalte *multipurpose operations* – ikke bare grensekontroll. Konseptet ligner mye på den norske kystvakten.

Kommisjonens og formannskapetets mål var at den nye forordningen skulle vedtas innen juni 2016 og tre i kraft i løpet av sommeren. Etter såkalte trilog-forhandlinger mellom Rådet, Parlamentet og Kommisjonen ble et kompromissforslag utarbeidet i juni 2016. Det ble foreløpig vedtatt i Parlamentet primo juli 2016 – et omfattende dokument på 156 sider med 83 artikler. Endelig vedtagelse

skjedde 14. september og ikrafttreden ble fastsatt til 6. oktober 2016.⁵²

I forordningen foretas en viktig utvidelse av konseptet *Integrated Border Management* – *helhetlig grenseforvaltning*. Som nye elementer er tilført oppgaver knyttet til internasjonal beskyttelse/asylsøkere og ansvar for redningsaksjoner på sjøen – et resultat av sterkere fokus på menneskerettigheter og humanitær innsats under grensekontroll. Øvrige nye elementer er samarbeid mellom medlemsstater og Frontex, tiltak innen Schengen-området for å motvirke ulovlig innvandring og grensekryssende kriminalitet, kontroll med at Schengen-regelverket følges (Schengen evaluering) og bruk av «solidaritetsmekanismer» – spesielt EUs finansieringsordninger – for å styrke grensekontroll. De nye elementene er forpliktende både for medlemsstatene og *European Border and Coast Guard*.

I følge den nye forordningen skal Frontex selv kunne foreta en sårbarhetsvurdering av den enkelte medlemsstats grensekontroll (*vulnerability assessment*). Det skal på grunnlag av en slik vurdering kunne gripes inn med styrket grensekontroll på de ytre grenser også uten invitasjon/anmodning fra vedkommende medlemsstat – etter konkret vedtak i Rådet. Her ligger den overnasjonale funksjonen.

EU (og Frontex) kan ikke direkte tvinge en medlemsstat til å følge opp et slikt vedtak, men man har en indirekte sanksjon i bakhånd: Hvis en medlemsstat ikke vil følge opp, kan Kommisjonen initiere en prosess etter de nye reglene i Grenseforordningen om gjeninnføring av kontroll på indre Schengengrenser – altså på andre Schengen-staters grenser mot vedkommende stat. Dette vil på mange måter kunne ramme den staten det gjelder. Se nærmere om gjeninnføring i punkt 10.4.6 *Midlertidig gjeninnføring av grensekontroll på indre Schengengrenser*.

Et nytt operativt konsept for å få kontroll på ankomst og registrering i de mest utsatte områder er de såkalte «hotspots». Uttrykket står for konsentrert innsats fra Frontex i tett samarbeid med Europol og EASO. «Hotspot»-konseptet ble prøvd ut allerede i 2015.

Frontex' rolle blir også styrket når det gjelder organisering

52 [Regulation \(EU\) 2016/1624](#) of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard and amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC.



Fra Frontex Situation Centre, Warszawa

av returer, både tvangsreturer og frivillige. Frontex skal bl.a. koordinere gjennomføringen på det operative plan av *EU Action Plan on return*⁵³.

Frontex' budsjett for returoperasjoner er allerede blitt vesentlig styrket: Fra 13 millioner € i 2015 til 66 millioner € i 2016. Heretter skal Frontex selv kunne ta initiativet til returoperasjoner.

Alle disse oppgavene kommer i **tillegg** til de som Frontex hadde fra før, og som er beskrevet foran.

Idéen om et europeisk grensevaktkorps med egen myndighet er ikke ny – den har dukket opp flere ganger i løpet av de siste 15 år. Mange medlemsstater har imidlertid vært skeptiske til konseptet på grunn av mulig inngrep i deres suverenitet. Når den nye organisasjonen opprettes, med slikt mandat som nevnt ovenfor, vil det være første gang i historien at EUs medlemsstater tillater et EU-organ å opptre med egen myndighet på området justis og indre sikkerhet. Riktignok blir Frontex bare første ledd i en prosess som skal ende med rådsvedtak, men Frontex kan selv initiere denne prosessen. Migrasjonskrisen – spesielt sammenbruddet i Hellas' kontroll på sine ytre grenser – har gjort tiden moden for en slik reform.

Nå som den nye forordningen er trådt i kraft, vil Frontex gå over til å bli en ny type organisasjon – sterkere ressursmessig og i forhold til medlemsstatene. For medlemsstatene i Schengen betyr dette at de må gi større bidrag, både økonomisk og med personell. Det nye grensevaktkorpset skal telle 1.500 personer og får betegnelsen Rapid reaction pool. Den skal være klar for rask innsats.

10.4.2.2 Eurosur

EU har i – regi av Frontex – etablert et felles system for grenseovervåkning – European Border Surveillance System -forkortet Eurosur. Det gjelder primært for land- og sjøgrenser og skal gi samtlige EU/Schengen-stater et helhetlig og pålitelig situasjonsbilde fra Schengen ytre grenser i mest mulig sann tid – *European Situational Picture*.

Den primære hensikt med dette er å gjøre det mulig med rask reaksjon fra grensepersonellets side i de enkelte medlemsstater – overfor irregulær grenseoverskridelse og grensekryssende kriminalitet. Å redde liv inngår også som et hovedmål. Videre skal systemet fremme samarbeid mellom medlemsstatene om effektiv oppfølging av hendelser.

Dernest skal situasjonsbildet gi grunnlag for videre operativ planlegging og resultatmåling. Situasjonsbildet

53 COM Communication (37091), 11846/15, COM (15) 453. Dato 9.9.2015.



Redningsaksjon, «Siem Pilot», Frontex operasjon Triton, juli 2016

inneholder tre elementer: Hendelser (*Events*), operasjoner (*Operations*) og analyser (*Analysis*).

Eurosur er ikke et særskilt overvåkningssystem med egne tekniske ressurser, men i realiteten et nettverk og et felles teknisk rammeverk som trekker på alle de metoder og instrumenter for grense- og områdeovervåking som medlemsstatene har til sin rådighet. Hver stat har et Nasjonalt koordineringssenter – forkortet NKS/*National C* – forkortet NCC. Senteret er kontaktpunkt for alle samarbeidende etater, samler informasjon fra alle nasjonale overvåkningssystemer og overfører dem online til Frontex' situasjonssenter i Warszawa (*Frontex Situation Centre* – forkortet FSC).

Norge er tilsluttet Eurosur siden oppstarten i desember 2013 og Norges NKS ligger på Kripos og Kripos deltar for Norge i *Eurosur Expert Group*. For Norges del er samarbeidet mellom de operative sentre i politiet, Forsvaret og Kystverket et grunnelement i systemet.

I tillegg til nasjonale overvåkningssystemer trekker Eurosur på internasjonale, særlig innenfor skipsfart, f.eks. AIS og SSN – jf i mellomavsnitt *Sjøgrensen* under punkt 10.4.1.4. *Ulike typer grenser*. Satelittbilder benyttes også – via European Space Agency (ESA).

Eurosur kan benyttes til bi- og multilateral kommunikasjon mellom medlemsstater og gir mulighet for fremstilling av nasjonale situasjonsbilder – National Situational Picture.

Forordningen om Eurosur ble vedtatt i 2013, omtrent samtidig med at nettverket trådte i funksjon – først i Middelhavet, senere på de østlige landegrenser. Fra oktober 2014 er Eurosur operativt på alle Schengen-staters ytre sjø- og landegrenser.⁵⁴

Eurosur-forordningen, som helt klart er schengenrelevant, ble godtatt av Norge ved departementsvedtak av 8. januar 2016.⁵⁵

Eurosur er særlig viktig i forhold til situasjonen i åpne havområder og på sjøgrensene, ikke minst med sikte på redningsaksjoner. I noen tilfeller har Eurosur kunnet bidra vesentlig til redning av migranter i havsnød og

54 [Regulation \(EU\) No 1052/2013](#) of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 establishing the European Border Surveillance System (Eurosur).

55 Norsk tittel: Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 1052/2013 om etablering av Det europeiske grenseovervåkningssystem (EURO-SUR). Se dansk versjon på KO:DE. <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f49fd16b-46bb-11e3-ae03-01aa75e-d71a1/language-da>.



Redningsaksjon, "Peter Henry von Koss", Frontex operasjon Poseidon, Lesbos, november 2015

til avdekking av storstilt smugling med fartøyer. Men i forhold til å kontrollere masse migrasjon har systemet sine begrensninger. Hvis ressursene på ankomststedene ikke er tilstrekkelige til å ta imot, registrere og innkvartere, hjelper det lite å varsle om båter fulle av migranter på vei mot en Schengen-kyst.

Frontex avga 1. desember 2015 den første rapporten om *The functioning of Eurosur*. Den tar vesentlig for seg tekniske og funksjonelle forhold, men fremhever også «*success stories*». En evaluering av Eurosur foretas av Kommisjonen, med avlevering av rapport 1. desember 2016.

Hovedelementene i Eurosur:

Overvåkning sjø og land – rask reaksjon – situasjonsbilde – Kripos nasjonalt koordineringscenter – Frontex Situation Centre samler info. fra alle medlemsstater og fra Frontex operasjoner – analyserer og rapporterer.

Tall fra Eurosur:

Registrerte hendelser jan 2014 – mai 2016: 105.720.
Gjennomsnitt pr. dag: 123.

10.4.2.3 Norsk deltagelse i Frontex

Norske myndigheter har hele tiden oppfattet Frontex som et nødvendig tiltak for å sikre kontroll med Schengen ytre grenser, hvilket klart er i Norges interesse. Norsk politi var aktivt med allerede i fasen med *Common Unit* og *ad hoc* sentrene. Gjennom full deltagelse i Frontex ville Norge kunne få økt innflytelse på hvordan grensekontrollen på Schengens ytre grenser utøves. Dette ble ansett som særlig viktig i forhold til det sørlige og østlige Europa. Et effektivt Frontex med norsk deltagelse ville kunne virke begrensende på ulovlig opphold i Norge og forebygge at det ble dannet miljøer av ulovlige innvandrere fra tredjeland.

Frontex-forordningen var videreutvikling av Schengen-regelverket og måtte forelegges Stortinget. Videre anså begge parter – EU og NO/IS – det nødvendig med en særskilt avtale for å regulere visse sider ved assosierte staters deltagelse i et schengenrelevant EU-byrå – det første i sitt slag. Blant annet måtte NO/IS årlige bidrag til driften av Frontex avtales. Det skulle benyttes en bestemt fordelingsnøkkel – hjemlet i avtalen fra 1999 om deltagelsen i Schengensamarbeidet. Også dette måtte forelegges Stortinget.

Avtalen med EU om NO/IS deltagelse i og bidrag til Frontex ble forhandlet ferdig i mai 2005 og forelagt

Stortinget i juni 2005. Den ble enstemmig godkjent.

Saken krevde ikke endring av norske lover eller forskrifter.⁵⁶

Avtalen gir Norge de samme rettigheter og plikter til å delta i Frontex som EUs medlemsstater. Norge har deltatt – og deltar – i praktisk talt alle former for aktiviteter organisert i eller av Frontex. Norske politifolk har vært sekondert til Frontex' hovedkvarter i Warszawa helt fra starten (1 polititjenesteperson).

Norsk politi har siden 2006 deltatt i et stort antall operasjoner, både på sjø-, luft- og landegrensene over store deler av Europa, særlig i Middelhavs-området, der behovet har vært og fortsatt er størst. De norske politifolkene har stort sett arbeidet i den såkalte «annenlinjen», dvs med «*screening and debriefing*» av irregulære migranter, samt med dokumentundersøkelser. De har ikke deltatt i grenseovervåkning og heller ikke i «førstelinjen», dvs. passkontroll. Norske politihundeevipasjer har deltatt i kontroll av kjøretøyer fra ferge Marokko – Spania og i Bulgaria.

Politiets «pool» for mannskap til Frontex-operasjoner har for tiden (2016) et antall på ca. 45. Disse inngår i *European Border Guard Teams* – forkortet EBGT. Politifolk tas ut fra denne «pool'en» til hver enkelt Frontex-operasjon. Norsk politi har også deltatt i Frontex' opplæringsvirksomhet – som hundetrinere og ved eskortelederkurs for tvangsreturer. Det er inngått et nært samarbeid mellom Frontex og PHS om dette. Se nærmere i punkt 10.5.3 I *Frontex-regi*.

I forordningen om nytt Frontex forutsettes at Norge melder inn 20 grensekontrollører/politi til grensevaktkorpsset *European Border and Coast Guard*. Tallet er spilt inn av norske myndigheter.

Norsk politi deltar aktivt i de etablerte Frontex-nettverkene. PU og Kripos representerer Norge i *Frontex Risk Analysis Network*. Norge har sitt nasjonale 24/7 koordineringssenter (NKS) for Eurosur på Kripos. I Eurosur har de norske bidragene særlig dreiet seg om situasjonsbildet

på den norsk-russiske landegrensen. Dertil er Storskog grenseovergangssted et såkalt *Frontex Focal Point*, noe som gjør det enkelt å be om bistand fra andre Schengen-stater ved et særlig behov. *Frontex Focal Points* benyttes også til tjenestemannsutveksling.

Et viktig punkt i avtalen er at Norge og Island fikk plass i Frontex' styre – med en begrenset stemmerett. Dette var første gang tredjeland fikk plass i styret i et EU-organ og med stemmerett. EØS-avtalen inneholder ingen slike muligheter. Senere har Sveits og Liechtenstein blitt med i Frontex på lignende vilkår.

Frem til 2015 var det utelukkende politifolk som deltok fra norsk side i Frontex-operasjoner. Spørsmålet om norsk deltagelse med fartøyer i Middelhavet kom opp flere ganger, men norske myndigheter sa nei til dette. Våren 2015 ble kursen lagt om. Regjeringen bestemte seg for å leie et skip til innsats i sjøoperasjonen «Triton» sør for Italia: «Siem Pilot», bemannet med personell fra politiet og Forsvaret, i tillegg til skipets eget mannskap. Til enhver tid er 11 norske politifolk om bord. Skipet startet opp fra 1. juni 2015. I juli samme år ble redningsskøyta «Peter Henry von Koss» satt inn i sjøoperasjonen «Poseidon» i farvannet mellom Hellas og Tyrkia. Også her var norsk politi om bord fra starten – til enhver tid 3 politifolk. I tillegg til personell om bord har norsk politi liaison ved Frontex' operative koordineringssenter i hhv Roma og Pireus.

Begge skip gjør fortsatt tjeneste november 2016. Engasjementet er nylig blitt forlenget: «Siem Pilot» skal delta til 16. mai 2017 og «Peter Henry von Koss» til 15. juni 2017. Begge fartøyer er kommandomessig underlagt norske myndigheter, men operativt dirigeres de av hhv italienske og greske grensekontrollmyndigheter.

Nå som den nye Frontex-forordningen er endelig vedtatt, blir Norge formelt notifisert. Sak vedrørende norsk godkjenning og bevilgning av ekstra midler vil bli forelagt Stortinget i en proposisjon.

56 [St.prp. nr. 71 \(2004–2005\)](#) Om samtykke til 1) godtakelse av vedtak om videreutvikling av Schengen-regelverket (rådsforordning (EF) nr. 2007/2004 om opprettelse av et europeisk byrå for forvaltning av det operative samarbeidet ved de ytre grensene til medlemsstatene i EU) og 2) inngåelse av avtale om Norge og Islands deltakelse i det europeiske byrå for forvaltning av det operative samarbeidet ved de ytre grensene til medlemsstatene i EU. (Frontex-avtalen og Frontex-forordningen er vedlegg til proposisjonen.)

Norges bidrag til Frontex i tall:

Økonomisk bidrag – utvikling i årlig »kontingent» fra starten tom 2016 (eksempler):

2007 – 877.000 €

2011 – 2.088.000 €

2015 – 3.084.000 €

2016 – 6.420.000 € (anslag)

- Personell i felles operasjoner: 123 månedsverk i tidsrommet 2006 – 2015 (utenom fartøyene).
- Utstyr benyttet i felles operasjoner: Hundeevipasjer og 2 fartøyer.

Innsats med fartøyer i Middelhavet 2015–2016.**Tall pr. 14.09.2016:**

- «Siem Pilot» – 26.483 personer reddet eller tatt hånd om.
- «Peter Henry von Koss» – 4.138 tatt ombord + 1.924 i båter tauet til land.
- Tall for norsk ekspertpool og utstyrspool 2016: 45 tjenestepersoner og 4 hundeevipasjer.

10.4.2.4 Betydningen av Frontex

Frontex er blitt en krumtapp i hele forvaltningssystemet for Schengen ytre grenser, med sterk fokus på menneskerettigheter og å redde liv. Virksomheten er blitt grundig evaluert to ganger – av eksterne, uavhengige konsulentfirmaer, med mange anbefalinger til følge. Frontex' *Consultative Forum on Fundamental Rights* har også gitt mange anbefalinger. Dertil kommer mediernes årvåkenhet i forhold til det som skjer på Europas grenser. Alt i alt er Frontex en organisasjon med stor grad av transparens som strever med å oppfylle forventninger fra mange ulike hold.

Frontex har gjort en stor jobb når det gjelder utvikling av grensekontroll som en profesjon, med fastsetting av normer og standarder, med kompetanseoverføring Schengen-statene imellom og med utvikling av nye metoder. Frontex har også bidratt til en økt forståelse av hva grensekontroll skal gå ut på – nemlig å kontrollere innreisevilkår, hindre ulovlig grensekryssing, registrere irregulære migranter og reisende og sørge for riktig slusing videre til neste ansvarlige myndighet. Det kan være asylsporet, bortvisning, strafferettssporet etc. Grensekontroll går i prinsippet **ikke** ut på å stenge ute!

Men i hvilken grad har Frontex lyktes med hovedoppgaven

– å bidra til effektiv grensekontroll på Schengen ytre grenser der det er stort behov for bistand? Ser man på dagens situasjon, må svaret bli negativt: Frontex har ikke lyktes. Operasjonene har ikke vært robuste nok til å ta imot det enorme antall irregulære migranter som har tatt seg inn i Schengen-området sjøveien fra Tyrkia til Hellas.

Forut for dette – i årene rundt 2010 – ga Frontex et viktig bidrag til bedring av grensekontrollen på den gresk-tyrkiske landegrensen. Kontrollen ble så god at irregulære migranter heller foretrakk sjøgrensen i Egeerhavet. Resultatet ble store tap av menneskeliv, uten at dette fikk strømmen av flyktninger til å forskyve seg videre, og uten at sjøoperasjonene tidsnok ble dimensjonert for å møte den nye strømmen.

Men så må man spørre: Hvor ligger ansvaret for manglende innsats? Frontex har år for år påpekt behovet for styrking av operasjonene, særlig til sjøs, men ressursrammene er alltid blitt bestemt av andre – EUs budsjettmyndigheter og medlemsstatene som avgir personell og utstyr. Innenfor de gitte rammer har Frontex gjort en formidabel innsats!

Det foregår diskusjon rundt påregneligheten av masse migrasjonen over Egeerhavet i 2015–2016. Mange mener at dette i høy grad var forutsigbart, gitt flyktningssituasjonen i Midt-Østen. Frontex har vært blant de institusjoner som har påpekt sannsynlighet for meget stort migrasjonspress og samtidig påpekt manglende ressurser til å møte presset – både Frontex' egne og i Hellas, vertslandet for operasjonene. Jf Frontex' årlige risikoanalyse (*Annual Risk Analysis*) og tematiske Frontex-analyser.

Det faktiske forhold er at fagorganer ikke er blitt hørt før det var for sent. Dertil har logistikken i Hellas vært så skrøpelig at landet har hatt store problemer med å motta bistand. Disse forhold kunne og burde ha blitt utbedret for flere år siden. Da ville Frontex ha maktet å gjøre en større dimensjonert og langt bedre jobb.

10.4.3 Schengenvisum

Et felles visumregime ble fra første stund regnet som en grunnforutsetning for å fjerne grensekontroll på indre grenser. Ved inntreden i Schengen måtte Norge godta den foreliggende liste over hvilke tredjeland som var visumpliktige, og alle senere endringer i denne. Muligheten for å ha en nasjonal visumpolitikk ble borte.

Den nordiske passoverenskomsten hadde også regler om visum, men ikke noe felles visumregime/fellesvisum. Nå ble regelverket langt mer omfattende, med stor vekt på full harmonisering av praksis.

Som den store hovedregel skal Schengen-statene utstede samme type visum til tredjelandsborgere fra alle stater på den felles visumlisten, etter samme kriterier og på de samme vilkår. Dette gjelder dog bare visum for inntil tre måneder, såkalt korttidsvisum eller «besøksvisum». Det er dette som er *Schengenvisum*. For lengre opphold – langtidsvisum og oppholdstillatelse – gjelder nasjonale regler.

Schengen-regelverket om visum er etter hvert blitt meget omfattende. Utviklingen skjedde stykkevis og delt. En kodifisering av ulike Schengen-regler i 2009 førte til at de viktigste reglene nå finnes i Visumforordningen.⁵⁷

Denne forordningen ble implementert i norsk lovgivning ved endring i utlendingsforskriften § 3-4 i 2010.⁵⁸

Visumforordningen er høsten 2016 under revisjon.

Visum utstedes normalt ved norske utenriksstasjoner. Faglig ansvarlig er UDI, med UD som det utførende organ. Politiet kan få oppdrag knyttet til sjekking av referanser m.m. for en visumsøker.

Ved en del norske utenriksstasjoner (f.t. 11) er det utplassert såkalte *Immigration Liaison Officers (ILO)*, som bistår ved konsulatets behandling av visumsaker.

Kontroll av visum ved innreise er en viktig del av grensekontrollen, da det ofte forekommer forfalskninger. Dessuten skal den visumpliktige medbringe andre dokumenter for kontroll på grensen. Kompetanse hos grensekontrollørene og velegnet utstyr for dokumentkontroll er nøkkelfaktorer.

Visuminformasjonssystemet VIS (*Visa Information System*) er opprettet for å gjøre kontrollen bedre ved visumutstedelse og senere ved grensepassering inn og opphold i Schengen-området. Alle Schengenvisa skal registreres i dette systemet. I tillegg er VIS en kommunikasjonskanal mellom Schengen-statene for utveksling av opplysninger om visumsøknader mv.

Innføring og bruk av VIS er regulert i VIS-forordningen fra 2008.⁵⁹

Lovendring ble ansett nødvendig for å innføre VIS i Norge. VIS-forordningen ble implementert i norsk rett (Utlendingsloven) i 2009. Bakgrunn og motiver fremgår av proposisjonen.⁶⁰

De norske VIS-reglene ble enstemmig vedtatt av Stortinget. Den norske tilgangsapplikasjonen til VIS kalles NORVIS.

VIS administreres av EU-byrået for store IT-systemer – eu-LISA. Se under punkt 7.1.3 *Kommisjonens ekspertgrupper*.

Opptak av biometriske data – foto og fingeravtrykk – ved søknad om visum og – hvis mulig – sjekk av disse ved grenseovergang til Schengen-området er grunnelementer i VIS. Ved grensekontroll skal det foretas søk i VIS med visumnummer og fingeravtrykk for å sjekke den visumpliktiges identitet og visumets ekthet. Dette forhindrer likevel ikke at en person benytter en annen persons identitet for å skaffe seg visum og deretter oppnå innreise i Schengen-området. Det vil f.eks. være tilfelle hvis vedkommende ikke har biometriske data i sitt nasjonale pass. I mange land er det også enkelt å skaffe seg pass med en annen persons identitet. Dermed har man et ekte pass og får et ekte visum, men skjuler egen identitet. Innføringen av biometriske data er likevel et stort sprang fremover i kampen for å hindre bruk av falske dokumenter ved innreise og opphold i Schengen-området.

VIS skal først og fremst benyttes av visumutstedende myndigheter og grense- og immigrasjonsmyndigheter. Politi med ansvar for etterforskning av terrorhandlinger og andre alvorlige straffbare handlinger kan i enkelttilfeller gis tilgang til informasjon om en person, inkludert fingeravtrykk. Slik sett er VIS også et instrument i politisamarbeidet innenfor Schengen. Rådsbeslutning om dette fra 2008 trådte i kraft i 2013.⁶¹

57 [Regulation \(EC\) No 810/2009](#) of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code).

58 [Utlendingsforskriften](#). Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 810/2009 av 13. juli 2009 (visumforordningen) med vedlegg I-XIII.

59 [Regulation \(EC\) No 767/2008](#) of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008 concerning the Visa Information System (VIS) and the exchange of data between Member States on short-stay visas (VIS Regulation).

60 [Ot.prp. nr. 36 \(2008–2009\)](#). VIS-forordningen (norsk versjon) er vedlegg til denne. Se også Innst. O. nr. 66 (2008–2009).

61 [Council Decision 2008/633/JHA](#) of 23 June 2008 concerning access for consultation of the Visa Information System (VIS) by designated authorities of the Member States and by Europol for the purposes of prevention, detection and investigation of terrorist offences and of other serious criminal offences.



Utsnitt av Schengenvisum

Det tok lang tid å få VIS på plass ved alle Schengen-staters utenriksstasjoner over hele verden og ved alle grenseoverganger på Schengen ytre grenser. De tekniske og sikkerhetsmessige utfordringer var meget store. Man valgte en regionvis utplassering, som startet i 2011 og ble fullført i februar 2016.

De norske lovbestemmelsene om VIS trådte først i kraft da utplasseringen begynte, dvs i oktober 2011. Plikten til å sjekke fingeravtrykk ved innreise gjelder fra oktober 2014.

Norsk politi mangler imidlertid teknisk og operativ mulighet for å anvende rådsbeslutningen om tilgang til VIS i saker om terror og alvorlig kriminalitet.

Schengenvisum er ikke bare et felles Schengen kompensierende tiltak for bortfall av kontroll på indre grenser. Systemet har også medført vesentlig sterkere rettsstilling for visumsøkere, herunder bedre personvern når det gjelder opplysninger i søknadene og bruken av dem. Datatilsynet i de ulike Schengen-statene har ansvar for tilsyn og skal foreta kontroller. Utenriksstasjoner som utsteder Schengenvisum blir grundig saumfart under Schengen evaluering. Mange feil og mangler er i tidens løp blitt oppdaget og rettet opp ved Schengen-statenes ambassader og konsulater. Fra norsk side er det eksperter fra UDI og UD som deltar i disse inspeksjonene.

Ved masseflukt fra krigsområder – slik som Syria – har Schengenvisum svært liten betydning. Sammenbrudd i kontrollen på ytre grenser er naturligvis også et sammenbrudd i det felles visumregime. Dessuten kan en visumpliktig person som søker asyl, ikke bortvises selv om visum mangler. Krigsflyktninger som oppholder

seg i et tredjeland har likevel mulighet til å søke om Schengenvisum ved en Schengen-stats utenriksstasjon i vedkommende land, for deretter å reise lovlig inn i Schengen og søke asyl. I praksis gjelder dette et fåtall.

Dette er Schengenvisum:

- Felles regler om visum, hvilke land som er visumpliktige og prosedyrer for utstedelse av visum. Gjelder for hele Schengen-området.
- Støttes av Visuminformasjonssystemet (VIS)
- 2015: 185.557 visumsøknader til norsk myndighet, hvorav 8.627 avslått

10.4.4 Politisamarbeid i Schengen

10.4.4.1 Schengen-instrumentene: SIS/SIRENE

Et felles grensekontrollregime for ytre grenser krever et pålitelig datasystem for etterlysninger og et felles register over personer som skal nektes adgang til reisefrihetsområdet. Dette var bakgrunnen for Schengen informasjonssystem (Schengen Information System – forkortet SIS). I tillegg til kontroll av selve reisedokumentet opp mot personen som foreviser det, er registersjekk det viktigste element ved inn- og utreisekontroll.

SIS ble ansett som så viktig at Schengenkonvensjonen ikke kunne tre i kraft før systemet var på plass og operativt i alle land som skulle delta. Dette tok tid og var en hovedårsak til at iverksettelsen først skjedde i 1995.



Fra SIRENE-kontoret, Kripos

SIS defineres som et såkalt «hit – no hit» system. Det innebærer at systemet konsulteres i en kontrollsituasjon med oppfølging av treff og videre utveksling av informasjon basert på type innmelding. Grunnlaget for innmeldingen i SIS er ikke tilgjengelig for sluttbruker ved søk. Det som fremkommer er kun informasjon om type etterlysning (pågripelse, saknet person osv). I hver Schengen-stat er det opprettet et SIRENE-kontor (SIRENE = *Supplementary Information REquest at the National Entries*). Dette kontoret er nasjonalt kontaktpunkt for utveksling av informasjon knyttet til en melding i SIS. Man har således et nettverk der et treff i SIS kan meldes og videre oppfølging drøftes og besluttet. Et eksempel: Når en etterlyst person blir stanset på en grenseovergang, må rutiner for oppfølging være helt klare. Når informasjon om treff er meldt inn til SIRENE-kontoret i landet der pågripelsen fant sted, kan dette utveksle opplysninger med SIRENE-kontoret der etterlysningen er lagt inn og eventuelt med andre Schengen-staters tilsvarende enheter. Slik blir såkalte supplerende opplysninger fremskaffet og forholdsordre gitt til grensepersonellet.

Tilsvarende rutiner gjelder når en etterlyst person blir pågrepet av politiet inne på en Schengen-stats territorium og får treff i SIS.

Følgende kategorier etterlysninger var med i den første

utgaven av SIS: Personer med innreisenekt til Schengen-området, personer etterlyst for pågripelse og utlevering/overlevering, saknete personer, personer etterlyst for lokalisering av oppholdssted, personer og/eller kjøretøyer etterlyst for diskret observasjon/kontroll (f.eks. spaning), gjenstander etterlyst for beslag eller som bevis i straffesak (f.eks. stjålne ID-dokumenter).

Formålet med SIS/SIRENE-samarbeidet i Schengen er videre enn bare å være et redskap ved grensekontroll. Systemet skal tjene som det aller viktigste blant de kompenserende tiltak som samlet utgjør politisamarbeidet i Schengen – et redskap i politiets daglige operative tjeneste, over hele territoriet, ved alle tjenestesteder og ved alle typer polititjeneste.

Det ble tidlig klart at Norge trengte en særskilt lov for å innføre dette systemet. Dets grunnprinsipp er at nasjonale etterlysninger skal legges inn i SIS og være tilgjengelige i samtlige Schengen-stater. Sett i sammenheng med oppfølging av treff og informasjonsutveksling gjennom SIRENE-kontorene, ville dette systemet ha som konsekvens en omfattende overføring av sensitive personopplysninger til politiet i andre land. Oppfølging av treff i SIS gjennom SIRENE-kontorene innen hele Schengen-området ville bety et tettere og faglig sett videre politisamarbeid enn Norge noen gang hadde deltatt i. Det var nødvendig å sikre

Norsk politis bruk av SIS:

Statistikk for innlagte norske meldinger pr. 31.12.2015:

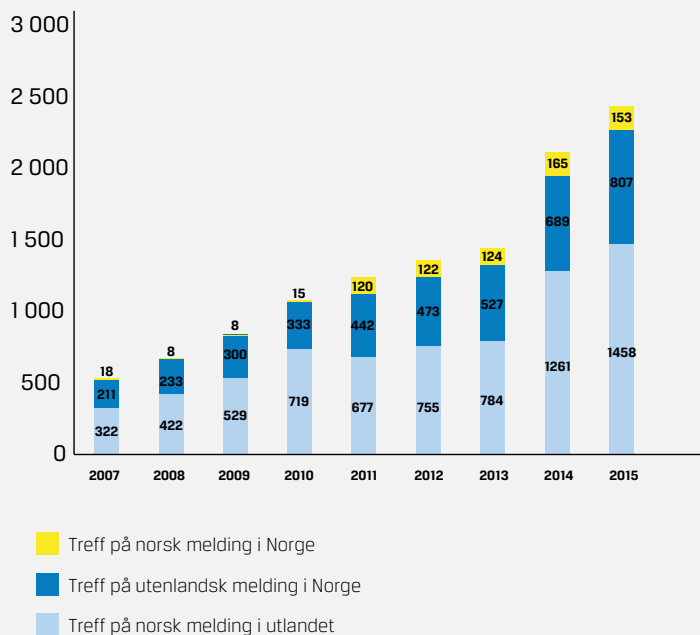
- Totalt: 299.910
- Dokumenter utgjør 81 %
- Andre gjenstander utgjør 13 %
- Personer utgjør 6 % (ca. 18.000 meldinger)

I 2015 ble lagt inn:

- Person – 5.056
- Kjøretøy – 2.608

Statistikk for treff i SIS 2007–2015:

- Norsk melding i Norge
- Utenlandsk melding i Norge
- Norsk melding i utlandet



i lovs form at dette var i samsvar med norsk personvernlovgivning og med regler om taushetsplikt. Bakgrunn og motiver fremgår av proposisjonen til Stortinget.⁶²

Videre måtte det lages mer detaljerte regler om bemyndigelse for tilgang og for enkeltpersoners rett til innsyn, retting, sletting, erstatning og klage. Dessuten om informasjonssikkerhet og internkontroll. Alt dette ble samlet i SIS-forskriften. Veiledning for publikum er lagt på politi.no.⁶³

Kripos ble utpekt som registeransvarlig for SIS i Norge, med en rekke oppgaver/plikter etter SIS-loven og SIS-forskriften. Kripos skal sørge for at opplysninger om personer og gjenstander som legges inn av norske myndigheter, er korrekte, oppdaterte og registrert på lovlig måte. Blant annet skal Kripos v/SIRENE-kontoret validere etterlysninger fra politidistriktene før disse legges inn i SIS.

Andre myndigheter enn politiet med tilgang til SIS er påtalemyndigheten, utlendingsmyndighetene (UDI og UD) for utlendingsforvaltning og Statens vegvesen

(for kjøretøyer). Tollvesenet og Kystvakten kan gis opplysninger fra SIS når det har betydning for deres kontrolloppgaver⁶⁴. I motsetning til andre politiregistre er SIS således tverrfaglig.

Datatilsynet har viktige tilsyns- og kontrolloppgaver etter SIS-loven. Derfor er Datatilsynet også gjenstand for evaluering under Schengen evalueringer av SIS/SIRENE. Datatilsynet skal ha uhindret adgang til alle opplysninger i SIS og alle deler av systemet, lokaler m.m. SIS-loven nevner dette uttrykkelig, men har ikke tilsvarende regler for Schengeninspektørene. En kuriositet.

SIS ble implementert i Norge med virkning fra 1. januar 2001, knapt tre måneder før inntreden i Schengen.

Men SIS var på ingen måte et fullendt registersystem. Det var utviklet tidlig på 1990-tallet og for et begrenset antall stater. Det var fra første stund klart at en ny versjon (SIS II) ville følge – med flere typer informasjon og mer teknisk avansert. Et hovedmål var å innføre biometriske data i etterlysningene (foto og fingeravtrykk). I regi av Kommisjonen ble arbeidet igangsatt tidlig på 2000-tallet både teknisk og lovgivningsmessig. Det norske SIS

62 [Ot. Prp. nr. 56 \(1998–1999\)](#) Om lov om Schengen informasjonssystem (SIS).

63 [Forskrift til lov om Schengen informasjonssystem](#). Fastsatt 21.12.2000. I kraft 01.01.2001. Se også informasjon om SIS på politi.no

64 Ved endring av SIS-loven i 2010 ble tollvesenet gitt adgang til direkte søk i SIS, men endringen er ikke trådt i kraft.

II-prosjektet startet opp høsten 2004.

På lovgivningssiden gikk det raskt. Den såkalte SIS II-forordningen ble vedtatt i 2006, kort tid etter Grenseforordningen.⁶⁵

Året etter vedtok Rådet en beslutning som regulerer bruken av SIS II mer i detalj. Nye regler om innmelding («alerts») finnes her, som erstatter artiklene i Schengenkonvensjonen⁶⁶.

Den norske implementeringen av det nye regelverket skjedde også raskt.⁶⁷

Den tekniske siden viste seg å by på meget store utfordringer, både datateknisk og budsjettmessig. Norske eksperter fra PDMT deltok aktivt i IT-utviklingen. Den fremste oppgaven her var å åpne SIS for foto og fingeravtrykk. Norge v/JD deltok også i en «*Friends of SIS II*» gruppe, som bistod Kommisjonen i det strategiske arbeidet med utvikling av SIS II.⁶⁸

SIS II var ennå ikke klart til bruk da nye EU-land gikk inn i Schengen i 2007. Man måtte utvikle en midlertidig løsning for å få disse med – i alt 9 land. Først i 2013 kunne Rådet fatte et vedtak om iverksettelse. Deretter fulgte selve «åpningen» av SIS II: 9. april 2013.

I Norge ble innføringen av SIS II nærmere regulert i SIS II instruks – POD's Rundskriv 2013/014 av 03.12.2013 – Brukerinstruks ved registrering og treff i SIS II.

Denne instruksjonen er en av de viktigste som norsk politi må forholde seg til i den daglige tjeneste.

I 2015 ble også Storbritannia knyttet til SIS II, selv om landet for øvrig står utenfor Schengensamarbeidet. Det medførte et stort sprang i antall etterlysninger og dermed treff, og er for Norge et betydelig fremskritt i europeisk politisamarbeid. Siden Storbritannia snart vil tre ut av EU, knytter det seg spenning til hva som vil skje med deltagelsen i Schengen politisamarbeid.

SIS/SIRENE-samarbeidet har hatt – og har – stor praktisk betydning i kriminalitetsbekjempelsen og for håndheving av vedtak om utvisning og andre negative vedtak angående utlendingers opphold i Norge (vedtak med innreiseforbud). Statistikken over treff viser dette.

Utvidelsen av etterlysningskategorier i SIS II har også fått betydning. Det samme har lenken til Den europeiske arrestordren (EAW).

I 2016 har SIS II ca. 1 million sluttbrukere. Pr. 31.12.2015 var det totalt ca. 63.483.000 meldinger på personer og gjenstander i SIS II. Meldingene fordelte seg på følgende etterlysningstyper: Personer, kjøretøy, våpen, blankodokument, utstedt dokument, pengeseddel, industrielt utstyr, luftfartøy, båt, båtmotor, container, kjennemerke, verdipapir, vognkort. Meldinger på person utgjorde i alt ca. 793.000, på gjenstander ca. 62.690.000. Statistikk fra eu-LISA har ikke oppdeling i kategorier av meldinger. Totaltallene trenger derfor litt forklaring. Omtrent to tredjedeler av meldingene på person gjelder tredjelandborgere som skal nektes adgang til Schengen-området («*unwanted aliens*»). Det skyhøye tallet på gjenstander skyldes at svært mange stjalne/tapte dokumenter er ført inn i SIS II – de utgjør ca. to tredjedeler av totalen. Hvert dokument – f.eks. et forsvunnet passformular – teller som én gjenstand. Nærmere informasjon om SIS II-statistikk finnes på www.statewatch.org.

Tross SIS/SIRENE-systemets åpenbare fordeler har det tatt tid å få norsk politi til å bli fortløpig med det og utføre søk der det er mulig. Schengen evalueringene har påpekt enkelte svakheter i rutinene slik de er blitt praktisert i politidistriktene. Men mer og mer er SIS blitt et vanlig redskap overalt i politiet og nytten av det er jevnt økende.

SIRENE-kontoret på Kripas har utmerket seg positivt ved alle de tre Schengen evalueringene. Det skyldes flere faktorer: Organisering etter prinsippet om *Single Point of Contact* (SPOC) – sammen med Interpol, Europol og Frontex kontaktpunkter, bemanning med språkkyndige, døgnturnus (24/7) og sist men ikke minst en elektronisk saksbehandlingsløsning spesielt for SIRENE-kontoret som Kripas har utviklet i samarbeid med PD/PDMT. Den kalles *SIRENE Workflow Application* og er fremhevet som «*best practice*» i Schengen. Her har Norge vært et foregangsland og bistått andre Schengen-stater med råd og veiledning.

Visuminformasjonssystemet (VIS) og bruken av det i politisamarbeid er nevnt ovenfor i punkt 10.4.3 *Schengenvisum*.

65 [Regulation \(EC\) No 1987/2006](#) of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on the establishment, operation and use of the second generation Schengen Information System (SIS II).

66 [Decision 2007/533/JHA on the establishment, operation and use of the second generation Schengen Information System \(SIS II\)](#).

67 [Ot. Prp. nr. 35 \(2005–2006\)](#) Om lov om endringer i lov 16. juli 1999 nr. 66 om Schengen informasjonssystem (SIS).

68 Brukerinstruks ved registrering og treff i SIS II. <http://kode/Documents/POD%20Rundskriv%20Brukerinstruks%20registrering%20og%20treff%20i%20SIS%20II%202013%20014.pdf>.

10.4.4.2 Schengen-instrumentene: Operativt politisamarbeid over indre grenser

Under arbeidet med Schengenkonvensjonen ble det klart at regelverket måtte inneholde mer enn bare SIS/SIRENE. Det operative politisamarbeidet mellom Schengen-statene måtte styrkes på helt konkrete måter. Som resultat inneholder konvensjonen regler om:

- Forfølgelse på ferske spor over indre grenser – «*Hot pursuit*».
- **Spaning/observasjon** med passering over indre grenser.

Disse tiltakene er sensitive – de innebærer at politi fra én Schengen-stat utøver myndighet på en annen Schengen-stats territorium. Man valgte derfor å angi rammer for slikt samarbeid, og forutsette at det inngås nærmere avtaler mellom naboland for å gjøre det til en realitet. En rekke Schengen-stater har inngått slike avtaler.

Ved Norges inntreden i Schengen ble det ansett nødvendig å inkorporere disse reglene i norsk lovgivning. Politiloven fikk derfor en ny bestemmelse som regulerer utenlandske polititjenestemenns tjenestehandlinger på norsk territorium: Politiloven § 20a Utenlandsk polititjenestemann.⁶⁹

Bestemmelsen dekker alle typer tjenestehandlinger i den grad det følger av overenskomst med fremmed stat – *in casu* Norges tilknytningsavtale om Schengen. Forfølgelse og observasjon inn på norsk territorium er nevnt særskilt, med hjemmel for å gi forskrift som nærmere regulerer slike tjenestehandlinger. Slik forskrift er ikke blitt gitt.

Forarbeidene til denne nye paragrafen finnes i samme proposisjon som SIS-loven.⁷⁰

Før inntreden i Schengen avga Norge erklæring om at man ikke ville sette begrensning i tid eller rom for forfølgelse i medhold av Schengenkonvensjonen.

Det ble innledet nordisk samarbeid om disse spørsmål, som munnet ut i en avtale mellom rikspolisjefer/grensevaktstjef/tolldirektører i Finland, Sverige og Norge om tilpasning av Schengenkonvensjonens artikler om forfølgelse og spaning/observasjon over de indre grenser. Avtalen trekker opp retningslinjer for hvordan et slikt

samarbeid skal foregå. Den trådte i kraft 1. januar 2003.⁷¹

Forfølgelse over grensen spilte en vesentlig rolle i motstanden mot at Norge skulle tiltre Schengensamarbeidet. Det ble argumentert mot «utenlandske bevæpnede politifolk på norsk jord». Schengenkonvensjonen åpner for at politifolk som deltar i forfølgelse/spaning over indre grense «*may carry their service weapons*». Norge har i den før nevnte erklæringen ikke tatt noe forbehold angående bevæpning av utenlandske polititjenestemenn innen rammen av Schengen-regelverket. Den nordiske avtalen fra 2003 sier intet om bevæpning.

Det finnes ingen oversikt over hvordan inter-nordisk samarbeid basert på 2003-avtalen har foregått i praksis. Norge og Sverige har i lang tid hatt uformelt samarbeid av denne type – lenge før Schengen. Politiet har kjørt inn på nabolandets territorium i mange forskjellige oppdrag. På en måte er vel Schengen-regelverket blitt oppfattet som unødvendig. En hake ved dette er manglende oversikt på landsbasis, noe som er blitt påpekt ved Schengen evaluering.

Hedmark politidistrikt inngikk i 2003 detaljert avtale med Värmlands polisdistrikt basert på avtalen fra 2003. Senere er politiet blitt omorganisert i begge land. Høsten 2016 pågår drøftinger mellom Innlandet politidistrikt og Polisregion Bergslagen om en omfattende avtale for regionalt politisamarbeid. Parallelt med dette arbeides det med et lovforslag i Sverige: *Lag om internationellt polisiärt samarbete*. Her skal svensk politi få et solid hjemmelsgrunnlag for et bredt samarbeid med bl.a. Norge.

Schengenkonvensjonen nevner ikke konkret andre former for operativt samarbeid over indre grenser enn forfølgelse og spaning/observasjon. Den inneholder imidlertid en generell klausul om at bilaterale samarbeidsavtaler kan inngås mellom de kompetente ministre. Det har utviklet seg faste normer for hva som er «*best practice*» på dette området – vesentlig gjennom Schengen evaluering av politisamarbeid med andre Schengen-stater. Slikt samarbeid er alltid gjenstand for inspeksjon i marken og grundig vurdering, bl.a. for å illustrere «*best practice*»:

Felles grensenært samarbeidssenter/politistasjon (*Police Cooperation Centre* – forkortet PCC) eller også med tollvesenet inkludert (*Police Customs Cooperation Centre*

69 Politiloven.

70 Ot.prp. nr. 56 (1998–99).

71 Jf PODs rundskriv 04/004 av 1. mars 2003. <http://kode/Documents/Trilateral%20avtale%20Norge-Sverige-Finland%202003.pdf>.

– forkortet PCCC). Slike felles tjenestesteder er vanlige på kontinentet, men er ikke blitt opprettet i Norden. I februar 2016 har Kongsvinger politistasjon fremmet forslag om en felles norsk-svensk enhet for politi og toll i nærheten av grensen. Felles tjenesteenhet og felles patruljer er blant de mange samarbeidsformer som drøftes mellom Innlandet politidistrikt og Polisregion Bergslagen, jf ovenfor.

Felles patruljering (*Joint Patrol*). Også dette er etter hvert blitt ganske vanlig langs de indre grenser – som ledd i Schengensamarbeidet. Tidligst ute var Tyskland og Frankrike. I Norden derimot finnes svært få eksempler. Et prøveprosjekt mellom Sverige og Norge ble etablert i Trøndelag-Jämtland. Den nordiske politisamarbeidsavtalen (1. april 2016) har ingen konkrete bestemmelser om dette, men sier i artikkel 5 at lokale politimyndigheter i grensestrøk oppfordres til å utvide samarbeidet innen avtalens rammer. Den nordiske avtalen er primært et instrument for samarbeid om etterforskning av straffesaker, med begrenset relevans for Schengensamarbeidet.

Kompatible sambandssystemer i grensestrøk. Dette har vært – og er – en lang vei å gå, grunnet kostbare tekniske løsninger. Litt etter litt er imidlertid felles systemer kommet på plass rundt i Schengen-området. Schengenkonvensjon sier at de deltagende stater **skal** installere kommunikasjonsmidler som letter samarbeidet, spesielt i grensestrøk, men avhengig av tekniske muligheter osv.

For Norges del er situasjonen nå den: Norsk og svensk politi kan kommunisere på politiradio i grensestrøkene (Tetra)⁷².

I 2017 utvides sambandsmulighetene ved at begge lands politi kan kommunisere på politiradio (nødnett) uansett hvor i landene de befinner seg (ISI-prosjektet). Sammenkoblingen av norsk og svensk nødnett skjedde 16. november 2016.

Rådsarbeidsgruppen for politisamarbeid (*Police Cooperation Working Party*) har utgitt to viktige håndbøker for politisamarbeid over indre grenser: *Schengen Police Cooperation Handbook* fra 2007 og *Schengen Manual on*

Cross-border Operations fra 2009.⁷³

10.4.4.3 Schengen-instrumentene: Annet politisamarbeid

Gjensidig bistand og utveksling av informasjon

Schengenkonvensjonen har generelle bestemmelser om informasjonsutveksling, som i 2006 ble delvis erstattet av Rådets rammebeslutning om utveksling av informasjon til bruk ved etterforskning og kriminaletterretning.⁷⁴

Denne rådsbeslutningen er schengenrelevant. Den bygger på og videreutvikler Schengen-regelverket. Den nordiske politisamarbeidsavtalen (1. april 2016) henviser til disse reglene.

De bestemmelser i konvensjonen som fortsatt gjelder, går på mer generell informasjon for å bekjempe og forebygge kriminalitet og trusler mot den offentlige orden. Hovedregelen er at en stat som sitter på slik informasjon, av interesse for en annen stat, uoppfordret skal oversende denne.

Utlevering av opplysninger innenfor rammen av Schengensamarbeidet er hjemlet i Politiregisterloven § 22. Forarbeidene viser bl.a. til Schengenkonvensjonen.⁷⁵

Ved Schengen evalueringene av Norge er det blitt påpekt at det nordiske politisamarbeidet er svært uformelt og at det virker bra i praksis. Den nordiske politisamarbeidsavtalen (1971 – ny avtale 2002, revidert i 2012, ny revisjon 1. april 2016) har i flere ti-år vært ansett som forbilde for andre europeiske land. Fortsatt har avtalen stor praktisk betydning, selv om den nå har en rekke henvisninger til EU- og Schengen-regelverk for politisamarbeid.⁷⁶

Når det gjelder konkrete samarbeidstiltak iverksatt

73 Schengen Police Cooperation Handbook <http://kode/Documents/Schengen%20police%20cooperation%20handbook%202007.pdf> fra 2007 og Schengen Manual on Cross-border Operations <http://kode/Documents/Schengen%20Manual%20on%20cross%20border%20operations%20des%202009.pdf> fra 2009.

74 Council Framework Decision 2006/960/JHA on simplifying the exchange of information and intelligence between law enforcement authorities of the Member States of the European Union. Reglene går også under navnet «Det svenske initiativet». Godtatt av Norge ved kgl. res. 26.10.2007. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=O-J-L:2006:386:0089:0100:EN:PDF>.

75 *Ot. Prp. nr. 108 (2008–2009)* Om lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven).

76 Administrative Agreement on Cooperation between Police Authorities in the Nordic Countries. (Norsk versjon: Avtale om samarbeid mellom de nordiske lands politimyndigheter). <http://kode/Documents/Nordisk%20politisamarbeidsavtale%202016.pdf>.

72 POD's brev av 10.06.2011 Sambandskommunikasjon mot Sverige og Finland (2011/00964-3 071).

med hjemmel i Schengen-regelverket, har de nordiske land få eksempler å vise til. Behovet har neppe vært der. Samarbeidet mellom politiet på begge sider av norsk-svensk grense er tett og godt, og de språklige problemer ikke eksisterende. Å kontakte og be om bistand fra hverandre er som å gjøre det overfor nabodistrikt i eget land. Ved Schengen evaluering har inspektørene merket seg dette og for eksempel uttalt at felles politistasjon ikke synes påkrevet. Likeså har de tatt til etterretning at mangel på felles patruljer ikke synes å være et problem. Det er bemerket at norsk politi i grensestrøkene foretrekker å benytte den nordiske politisamarbeidsavtalen i sitt samarbeid, fremfor Schengen-regelverket. Det har ikke fremkommet noe som tyder på at utvekslingen av informasjon mellom politiet i de nordiske land hindres eller hemmes på noen måte.

Politisambandsmenn

Schengenkonvensjonen har visse regler om utveksling av sambandsmenn mellom Schengen-statene. Reglene kan betraktes som oppfordring til slik utveksling, samtidig som det presiseres at sambandsmennene ikke kan utøve politimyndighet på egen hånd -foreta «*independent police action*». I lys av den vel utbygde og regulerte nordiske sambandsmannsordning Politi-Toll-Norden (PTN), har reglene i konvensjonen liten betydning. PTN-samarbeidet har for øvrig scoret svært høyt under Schengen evalueringer av politisamarbeid.

Nordiske sambandsmenn/spesialutsendinger for politisaker utplassert i tredjeland inngår i samarbeidsnettverk for alle EU/Schengen-liaisoner stasjonert i vedkommende land.

10.4.4.4 Schengen-instrumentene: Konklusjon

Det er ikke sannsynlig at det blir noe særlig mer videreutvikling av Schengen-regelverket om politisamarbeid. I stedet foregår utviklingen som et EU-samarbeid – utenfor Schengen-rammen. Mer om dette under punkt 10.7 EUs justis- og politisamarbeid utenom Schengen.

Schengensamarbeidets forhold til nordisk politisamarbeid er omtalt ovenfor. Hovedpoenget er at det nordiske bi- og multilaterale samarbeidet har eget hjemmelsgrunnlag og vel innarbeidet tradisjon. De nordiske lands politi velger derfor som oftest å benytte kanaler og bistandsordninger de er fortrolige med. Schengen-reglene har i praksis spilt en mindre rolle, med et viktig unntak av SIS.

Hovedelementer i Schengen politisamarbeid:

- Schengen informasjonssystem (SIS)
- Politioperativt samarbeid over indre grenser (forfølgelse på ferske spor, spaning og observasjon, felles politistasjoner, felles patruljer, felles samband)
- Gjensidig bistand og utveksling av informasjon for etterforskning og etterretning mv
- Sambandsmenn

10.4.5 Internasjonale relasjoner – bilateralt politisamarbeid

Schengensamarbeidet har på mange forskjellige måter styrket norsk politis muligheter for direkte bilateralt samarbeid i kriminalitetsbekjempelsen. Viktigste faktor her er SIRENE-nettverket, dvs oppfølging av treff i SIS direkte overfor den Schengen-stat som har satt inn etterlysningen. Gjennom SIRENE har norsk politi fått en rask vei til de politienheter i andre Schengen-land det er aktuelt å få bistand fra eller yte bistand til i forbindelse med grenseoverskridende kriminalitet. I mange tilfeller har SIRENE-samarbeidet ført videre til et tett bilateralt samarbeid om etterforskning mot organisert og annen alvorlig kriminalitet.

Et godt eksempel på slikt bilateralt samarbeid er samarbeidet Norge – Litauen. Man kan på den ene side si at litauiske kriminelle har kunnet reise fritt mellom de to landene grunnet Schengen. Men på den annen side kan det hevdes at kriminelle fra andre deler av Europa nokså lett kommer til Norge uansett Schengen. Romania er et eksempel på det – landet er ikke med i Schengen. Romania deltar imidlertid i SIS/SIRENE, og dette har betydd en vesentlig fordel ved etterforskning mot rumenske kriminelle som opererer i Norge.

SIS/SIRENE har bidratt til å lette arbeidet med ID-fastsettelse av pågrepne utlendinger og avsløring av falske/uekte ID-dokumenter. Det samme kan sies om Eurodac og VIS, som også kan føre til et tett bilateralt samarbeid i konkrete saker.

Norsk bistand til utvikling og opplæring ved andre Schengen-lands SIRENE-kontorer har gitt grunnlag for et nærmere bilateralt samarbeid (Tsjekkia, Latvia, Bulgaria).

10.4.6 Midlertidig gjeninnføring av grensekontroll på indre Schengengrenser

Fra første stund i Schengensamarbeidet var det klart at regelverket må inneholde en «nødbrems». Det måtte gis mulighet for gjeninnføring – midlertidig – av kontroll på indre grenser til vern om offentlig sikkerhet og i siste instans rikets sikkerhet. I Schengenkonvensjonen slås dette fast i samme artikkel som hovedprinsippet om avskaffelse av slik kontroll. De nærmere regler finnes nå i Grenseforordningen.

Reglene gjaldt lenge uendret, slik de ble vedtatt i 2006. De satte strenge vilkår for gjeninnføring. I praksis benyttet Schengen-statene seg av hjemmelen til kortvarig gjeninnføring ved store internasjonale konferanser, toppmøter etc. – av frykt for voldelige demonstrasjoner og/eller terror – og noen ganger ved store sportsstevner eller andre arrangementer som kunne tiltrekke elementer man fryktet kunne forstyrre offentlig ro og orden (fotballpøbel, MC-gjenger o.l.). Myndigheten til å gjeninnføre lå utelukkende hos den enkelte Schengen-stat.

«Den arabiske våren» i 2011 og de påfølgende borgerkriger kom til å forandre dette bildet totalt. Strømmen av migranter/asylsøkere fra Nord-Afrika og Midt-Østen til Schengen-området førte til store, ukontrollerte bevegelser over de indre grenser. Flere Schengen-stater, med Frankrike i spissen, ønsket derfor å utvide adgangen til gjeninnføring av grensekontroll mot andre Schengen-land, først og fremst mot såkalte «førsteland» – land der migrantene først ankom Schengen. Resultatet ble – etter intense diskusjoner – at Schengen grenseforordning ble revidert i 2013 – med større adgang til gjeninnføring. Men Kommisjonen, som alltid har stått hardt på retten til fri bevegelse, søkte å begrense unntakene, og revisjonen ble derfor et kompromiss.

Det nye kriteriet for gjeninnføring er: Dersom området uten indre grensekontroll står i fare for ikke å fungere som følge av vedvarende, alvorlige mangler ved kontrollen på de ytre grensene, og dette utgjør en alvorlig trussel mot offentlig orden eller indre sikkerhet, kan grensekontroll på indre grenser gjeninnføres for en tidsbegrenset periode, etter en særskilt prosedyre på EU-nivå. Saken blir dermed løftet ut av den enkelte medlemsstats hender. I første omgang kan grensekontroll gjeninnføres for inntil seks måneder. Senere kan perioden forlenges tre ganger à seks måneder – til sammen gir dette en ramme på 24 måneder. Slik beslutning kan kun treffes av Rådet etter forslag fra Kommisjonen – i form av en anbefaling til en eller flere bestemte medlemsstater.

Formelt sett ligger myndigheten til å gjeninnføre fortsatt hos den enkelte Schengen-stat, men i realiteten har man innført en «kvasi-overnasjonalitet» der det er helhetsbildet som teller. For eksempel kan flere Schengen-stater ha interesse av at én av dem gjeninnfører grensekontroll mot et såkalt «førsteland». Rådets anbefaling gir nødvendig fullmakt, og «førstelandet» må finne seg i gjeninnføringen.

Revisjonen ble inkorporert i norsk rett gjennom endring av utlendingsforskriften § 4-1.⁷⁷

Gjeninnføring av kontroll på indre grenser er egentlig et misvisende uttrykk. I realiteten vil det alltid dreie seg om delvis – og punktvis – grensekontroll. Forordningen presiserer at det alltid skal være forholdsmessighet, både med hensyn til omfang og tidsrom av kontrollen. Den må derfor avgrenses etter formålet. Dessuten vil praktiske forhold bestemme: Ressurshensyn, infrastruktur etc.

På de fleste indre landegrenser finnes ikke lenger noen brukbar infrastruktur – alt må improviseres. Store kødannelser på hovedveiene vil i praksis sette grenser, eller gjøre kontrollen så overfladisk at den ikke har noen hensikt. Og på de mange småveiene mellom landene vil det i praksis være umulig å gjennomføre noen effektiv grensekontroll i uttrykkets vanlige mening. Det finnes heller ingen definisjon av/krav til et grenseovergangssted på en indre Schengengrense.

Gjeninnføring av grensekontroll er som å spille trekkspill i en trang gang. Det kan trekkes noe ut, og gi fra seg noen toner, men støter så på veggen på begge sider.

Formålet med kontrollen vil naturlig medføre at politiet foretar seleksjon av hvem som skal kontrolleres, herunder med bruk av såkalt profilering av de reisende. Dette krever et planverk for slike situasjoner og klare kommandolinjer med forholdsordre fra sentral politimyndighet for å sikre ensartet og målrettet kontroll. Profilering må være basert på konkret trussel-/risikoanalyse som er kunnskapsbasert.

Politidirektoratet ga i 2012 en instruks til politidistriktene og særorganene om tiltak ved midlertidig gjeninnføring av

⁷⁷ [Forordning \(EU\) nr. 1051/2013](#) av 22. oktober 2013 om endring av forordning (EF) nr. 562/2006 med sikte på fastsettelse av felles bestemmelser om midlertidig gjeninnføring av grensekontroll på de indre grenser under ekstraordinære omstendigheter – endring av Grenseforordningen. [Regulation \(EU\) No 1051/2013](#) of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 amending Regulation (EC) No 562/2006 in order to provide for common rules on the temporary reintroduction of border control at internal borders in exceptional circumstances.

grensekontroll: PODs Rundskriv 2012/016.⁷⁸

Rundskrivet presiserer at den aktuelle situasjon og politiets trussel- og risikovurderinger skal være grunnlaget for omfang, type kontrolltiltak og tidsrom for kontrollen. Rundskrivet angir følgende hovednivåer for kontrollen: Full kontroll, delvis kontroll eller målrettet kontroll.

Myndighet til å gjeninnføre grensekontroll ligger hos departementet, men er delegert til Politidirektoratet hvis det er behov for øyeblikkelige tiltak. Departementet har også gitt nærmere retningslinjer for hvordan fullmakten skal benyttes. POD kan beslutte gjeninnføring i inntil 30 dager. Politimestrene er gitt fullmakt til å beslutte grensekontroll i inntil 72 timer dersom det er fare forbundet med utsettelse. Dette tar særlig sikte på å forebygge alvorlige forbrytelser som f.eks. terroranslag eller stanse og pågripe ettersøkte personer etter en slik hendelse.

Rundskriv 2012/016 pålegger politimestrene og sjef Kripas å utarbeide lokalt planverk for gjeninnføring av grensekontroll.

I Norge er grensekontroll på indre grenser blitt gjeninnført ved flere anledninger. I de fleste tilfeller har kontrollen vært ganske kortvarig – ved fredsprisutdeling o.l. Sommeren 2014 forelå en terrortrussel og grensekontroll ble gjeninnført i ca. to uker. Høsten 2015 ble grensekontroll delvis gjeninnført (på ferger fra Danmark, Sverige og Tyskland) som følge av den ukontrollerte migrasjonen over Schengen indre grenser. Informasjon til publikum er av meget stor betydning i slike situasjoner, og må styres sentralt.

Når grensekontroll gjeninnføres, kan dessuten transportselskaper pålegges å kontrollere at påstigende passasjerer i luft- eller fergehavn i et annet Schengen-land har gyldige reisedokumenter. Nettopp dette har både Sverige og Norge benyttet seg av under den senere tids grensekontroll på grensen mot Danmark. Det betyr i praksis at migranter/asylsøkere som ikke oppfyller vilkårene for vanlig innreise, nektes transport og dermed hindres fysisk i å komme frem til et grenseovergangssted der vedkommende ønsker å søke asyl. I realiteten «stenges» grensen for «papirløse» reisende ved bruk av «stedfortreder».

Behovet for nordisk samordning av disse kontrollene

er åpenbar, men har latt vente på seg. Etter at Rådet i mai 2016 ga bl.a. Danmark, Norge og Sverige adgang til forlenget kontroll i seks måneder på visse angitte indre grenser, syntes situasjonen klarlagt noen måneder fremover i tid. Men det er opp til hvert enkelt land å beslutte – eller oppheve – grensekontroll innenfor den gitte rammen. Det pågår diskusjon om de praktiske virkninger av slik form for grensekontroll, bl.a. når det gjelder antall asylsøkere som faktisk når frem til det landet der de ønsker å søke asyl.

Kommisjonen har i sitt dokument «*Back to Schengen – A Roadmap*», fra mars 2016, uttalt at særreglene fra 2013 om gjeninnføring vil bli benyttet til det ytterste om nødvendig, ved at Kommisjonen overtar initiativet til forlengelse.

Høsten 2016 er situasjonen den at de vanlige reglene i Grenseforordningen er blitt fulgt til punkt og prikke av samtlige Schengen-stater. Særreglene fra 2013 er blitt benyttet to ganger – først i mai 2016, senere i november, som nevnt i punkt 3.2 *Situasjonen i 2016*. Og dette kan gjentas, men en endelig frist vil utløpe i 2018. Konkrete endringer for å myke opp vilkårene for gjeninnføring, er hittil ikke foreslått. Så lenge nåværende regelverk ikke er uttømt, er det således for tidlig å si at «Schengen har brutt sammen». Spørsmålet er likevel hvor langt man kan gå i gjeninnføring uten å innrømme at Schengen-systemet i **realiteten** har opphørt.

I lys av det meget store migrasjonspresset mot Schengen-området i 2015–2016 kan særreglene fra 2013 vise seg ikke å holde. Kommisjonen og Rådet har grepet inn i henhold til den spesielle prosedyren og således innført en felles ordning mht hvilke indre grenser som kan ha kontroll. Tidligere kjørte hver Schengen-stat sitt eget løp. Men vil tidsfristene være lange nok hvis migrasjonspresset vedvarer eller øker? Og vil medlemsstatene akseptere at initiativet overtas av Kommisjonen og at Rådet bestemmer, fordi deres egne frister er utløpt? Det gjenstår å se.

Grunnvilkår for midlertidig gjeninnføring av grensekontroll:

Alvorlig trussel mot offentlig orden eller indre sikkerhet, med særregler når det kreves øyeblikkelig handling – besluttet av den enkelte medlemsstat

eller

området uten indre grensekontroll i fare for ikke å fungere grunnet alvorlige mangler ved yttergrensekontrollen – anbefales av Rådet etter forslag fra Kommisjonen.

⁷⁸ Politiets beredskapssystem del II (PBS II): Rundskriv 2012/016 Midlertidig gjeninnføring av grensekontroll på indre Schengengrenser (Unntatt offentlighet).

10.4.7 Utlendingskontroll på territoriet

Utlendingskontroll på territoriet – såkalt territoriekontroll – er ikke regulert i Schengenkonvensjonen, og Grenseforordningen er også taus. I prinsippet er slik kontroll underlagt nasjonal lovgivning og kan drives slik den enkelte Schengen-stat ønsker – helt opp til de indre (og ytre) grenser. Territoriekontroll er å anse som utøvelse av alminnelig politimyndighet – ikke som ledd i grensekontroll. Det er derfor upresist å kalle en del av dette for «grensenær kontroll». Det gir uriktige assosiasjoner. Territoriekontroll kan også utøves på sjøterritoriet, og her kan Kystvakten bistå politiet etter anmodning.

Men selv i mangel av konkrete Schengen-regler, er det likevel klart at territoriekontroll er nødvendig for å oppfylle Schengen-forpliktelsene. Slik kontroll er en viktig faktor i begrepet *helhetlig grenseforvaltning/Integrated Border Management (IBM)*, dvs de overordnede prinsipper for grensekontroll i Schengen-området. Schengen-statene har således en plikt til å drive effektiv utlendingskontroll på territoriet.

Schengenkonvensjonen gir tredjelandsborgere med oppholdstillatelse i et Schengen-land rett til å reise fritt innen hele Schengen-området i inntil tre måneder. Man kan si at dette forutsetter kontrolltiltak fra alle medlemsstaters side for å påse at det ikke skjer misbruk. Men hvordan og i hvilket omfang kontrollen utføres, er opp til den enkelte stat.

Territoriekontroll har også en viktig side til samfunnsikkerhet: Behovet for å vite hvem som oppholder seg på norsk territorium.

Avdekking av utlendinger (tredjelandsborgere) med ulovlig opphold er ofte et tegn på at Schengen-systemet ikke fungerer etter grunnregler og forutsetninger. EUs returdirektiv – bindende også for Norge – fastsetter dessuten at utlendinger uten lovlig opphold skal tas fatt i, få sine saker ferdig behandlet i henhold til direktivets regler, og sendes ut hvis vilkårene for det foreligger. Se under punkt 10.4.8 *Retur av utlendinger som ikke gis opphold*. Det er således ikke tillatt etter Schengen-regelverket å snu ryggen til ulovlig opphold.

Likevel er det ingen tvil om at flere Schengen-stater har gjort nettopp dette – i mange år. Motivet kan ha vært å sikre billig, dvs «svart», arbeidskraft til deler av næringslivet. Ulovlig opphold er også blitt «tolerert» ved at inn- og utreisestempler ikke sjekkes ved passering av

Schengen ytre grenser. Dermed fanger man ikke opp såkalt «*overstay*» – dvs opphold utover tillatt tid. Hvis dette foregår over lang tid eller gjentatte ganger i forhold til samme person, er det i realiteten ulovlig innvandring. I det norske Grensekontrollrundskrivnet sies uttrykkelig at stemplene **skal** sjekkes ved innreisekontroll og kan sjekkes ved utreisekontroll. Men flere steder i Europa blir dette neglisjert.

Territoriekontroll har også en side til Schengens grunnleggende prinsipper om fravær av kontroll på de indre grenser. Territoriekontroll kan ikke praktiseres slik at den blir en form for «fordekt» grensekontroll. Kommisjonen har i alle sammenhenger vært på vakt overfor dette, og det er med som moment i Schengen evaluering. Altså: Territoriekontroll JA, men ikke slik at det blir et substitutt for systematisk grensekontroll.

Territoriekontroll har tidligere ikke vært eget område for Schengen evaluering – det har vært et «påheng» på evaluering av grensekontroll ytre grenser. Men fordi retur/Returdirektivet er blitt eget evalueringsområde etter den nye evalueringsmekanismen – fra og med 2014 – vil det være naturlig å granske territoriekontroll nærmere. Det nye Schengen spørreskjema inneholder således spørsmål om territoriekontroll/avdekking av ulovlig opphold.

Manglende etterlevelse av Returdirektivet er et tema Kommisjonen er blitt stadig mer opptatt av. I lys av dårlig kontroll på utsatte deler av Schengen ytre grenser – og manglende håndheving av Schengen-regelverket i den forbindelse – er det de siste årene blitt stadig sterkere fokus på såkalte «*internal movements*», dvs irregulære migranternes forflytning over de indre grenser. Dermed øker viktigheten av territoriekontroll innen hele Schengen-området. I 2015–2016 er dette blitt en av Schengens store, nye utfordringer. Returdirektivets klare regler om at alle Schengen-stater må ta fatt i problemet, gir rettesnor.

Det må antas at antall personer med ulovlig opphold i Schengen-området er raskt økende. Et ukjent antall blant disse er dessuten uidentifisert/uregistrert. Slik vil det være i lang tid fremover. Territoriekontroll – og retur – er derfor blitt meget viktige tiltak for å ivareta samfunnsikkerhet.

De Schengen-statene som praktiserer tollkontroll på indre grenser – f.eks. Norge og Sveits – har en ekstra utfordring i denne sammenheng. Tollkontrollen må ikke drives slik at den blir et substitutt for – eller ligner på – personkontroll på indre grenser. Her kan det oppstå kinkige gråsoner-problemer: Hvor langt kan tollkontrollen gå å mht personer og deres reisedokumenter, uten å komme

i konflikt med Schengen-regelverket? Dette avgjøres ikke av tollvesenet alene. Grensen kan være vanskelig å trekke.

I Norge hadde allerede Utlendingsloven av 1988 regler om politiets utlendingskontroll på territoriet. Det var imidlertid behov for å få disse presisert/operasjonalisert til bruk for politiet i den daglige tjeneste. Politiet inntok ofte en passiv holdning til utlendingskontroll/mistanke om ulovlig opphold. Årsaken var at mediene stadig brakte skarp kritikk av politiets praksis, med påstander om diskriminering, f.eks. at politiet «uten saklig grunn» stanset og kontrollerte «mørkhudete». Det ble derfor nedsatt et utvalg til å vurdere behovet for nærmere retningslinjer som kunne gi politiet ryggdekning for praktisk utlendingskontroll på territoriet, basert på adekvate kriterier i henhold til Utlendingsloven. Dette munnet ut i PODs rundskriv om utlendingskontroll på territoriet fra 2001.⁷⁹

I Utlendingsloven av 2008 er reglene om territoriekontroll formulert på nytt – se lovens § 21.⁸⁰

Utlendingskontroll på territoriet skal – som all annen politikontroll – være målrettet og basert på risikoanalyse. På dette feltet ser man klart behovet for samordning/integrering med kriminaletterretning og -analyse. Videre er det behov for retningslinjer, opplæring og erfaringsoverføring når det gjelder bruk av såkalt profilering som metode for å velge ut personer og miljøer som skal kontrolleres.

Profilering kan lett bli oppfattet som diskriminerende praksis. Profilering må alltid være kunnskapsbasert og den relevante kunnskap må kunne dokumenteres – med så god dokumentasjon at det vil stå for en rettslig prøving. Eksempler på slik dokumentasjon kan være straffesaker/saker om ulovlig opphold med beskrivelse av modus, miljø etc. og/eller etterretningsrapporter.

Det er også behov for praktisk veiledning om fremgangsmåten ved ID/dokumentkontroll. Nasjonalt ID-senter har i samarbeid med Oslo politidistrikt sommeren 2016 utgitt et e-læringskurs i utlendingskontroll.⁸¹

I Norge ble territoriekontrollen skjerpet høsten 2015, som følge av masse-migrasjonen til Schengen-området og kollaps i kontrollen på Schengens ytre grenser i Hellas.⁸²

Schengen og territoriekontroll:

Schengen ikke til hinder for kontroll inne på norsk territorium og helt ut til grensen.

Statistikk – personer anholdt ved territoriekontroll:
2011 – 2.263. 2015 – 4.517.

10.4.8 Retur av utlendinger som ikke gis opphold

Retur av utlendinger som ikke gis opphold – spesielt tvangsretur/uttransportering – er et vidt felt som ikke kan behandles fullt ut i denne rapport. Først og fremst har det med asyl og utlendingsforvaltning generelt å gjøre, med UDI og Utlendingsnemnda (UNE) som de sentrale forvaltningsorganer. Men også politiet har viktige oppgaver knyttet til dette, delvis som ledd i Dublinsamarbeidet, delvis som ledd i Schengensamarbeidet. Politiets utlendingsenhet er politiets sentrale organ for disse oppgavene, som er nøye regulert i lov, forskrifter og instruks.

Politiets oppgaver knyttet til asylankomster og registrering/ID-fastsettelse er behandlet i punkt 10.4.1.3 *Asylankomster på/over grensen*. Oppgavene knyttet til tvangsmessig retur/uttransportering inntreffer når en utlending er vedtatt utvist/bortvist eller det foreligger endelig vedtak (forvaltningsvedtak eller dom) om at utlendingen ikke har lovlig opphold i Norge – såkalte negative vedtak – og han/hun ikke vil reise ut frivillig.

Ulovlig opphold kan ha sin bakgrunn i mange ulike forhold. Typiske eksempler er personer som ikke frivillig forlater landet etter avslag på asylsøknad eller søknad om opphold på et annet grunnlag. Andre eksempler er oversittelse av frist for et lovlig opphold eller rett og slett ulovlig innreise og uregistrert («skjult») opphold, som oppdages ved politikontroll eller som følge av pågripelse for kriminell handling.

79 Rundskriv 2001/021 – <http://kode/Documents/POD%20-%20op-pdatert%20rundskriv%202001-021%20-%20Utlendingskontroll%20p%20territoriet.pdf>, oppdatert 21. mai 2010. Se også: Rundskriv 2016/009 – <http://kode/Documents/POD%20Rundskriv%202016-009%20-%20Grensekontrollrundskriv.pdf> av 5. september 2016 – Retningslinjer for politiets planlegging og gjennomføring av grensekontroll og utlendingskontroll på territoriet (Grensekontrollrundskrivet).

80 Utlendingsloven § 21.

81 Finnes på <https://www.nidsenter.no/>

82 PODs brev til politidistriktene 24. september 2015 (Ref. 2015/03485) med anmodning om å øke kontrollnivået på territoriet. Se også PODs rd.skriv 2015/007 av 22. september 2015 ang. PBS II – Kontrolloppgaver, f.eks. grensekontroll på ytre grenser og territoriekontroll. (Unntatt offentlighet).

Fremstillingen her konsentreres om politiets arbeid med selve iverksettingen av vedtaket om at utlendingen må forlate riket, når det er mest sannsynlig at dette ikke vil skje frivillig. Politiet er utlendingsmyndighetenes håndhevende organ – de har selv ingen midler til håndheving, verken lovhjemmel eller personell. Det er lang tradisjon i Norge for at politiet har disse oppgavene. Fra og med opprettelsen av Politiets utlendingsenhet (PU) er virksomheten blitt styrt fra dette særorganet.

Det sentrale Schengen-regelverk på dette feltet er det såkalte Returdirektivet, vedtatt av Rådet i 2008.⁸³

Returdirektivet har et to-sidig formål: På den ene side forpliktes alle Schengen-statene til å gjøre hva som er mulig for å returnere tredjelandsborgere uten lovlig opphold. En slik plikt er naturligvis et viktig kompensierende tiltak innenfor et område uten indre grensekontroll. På den annen side gir Returdirektivet de utlendinger dette gjelder en rekke rettigheter i forhold til det å bli tvangsreturnert. Reglene skal sikre human og rettferdig behandling mv.

I tillegg til returarbeidet basert på Returdirektivet leder Kommisjonen et migrasjonsnettverk (*European Migration Network* -forkortet EMN) der alle EU-land pluss Norge deltar. Norsk deltagelse – fra 2010 – har klarligvis sammenheng med Schengen- og Dublinsamarbeidet. Nettverket er først og fremst et forum for drøfting og erfaringsutveksling, med særlig vekt på å fremskaffe sammenlignbare statistikker om migrasjon og integrering. Ordninger for legal innvandring er et viktig tema, bl.a. som forebygging av illegal. Videre drøftes og sammenlignes former for regularisering av irregulære migranter. Hvert land har et såkalt *National Contact Point*. I Norge er dette UDI.

Regularisering kan blant annet skje i form av såkalt amnesti – det vil si at en større gruppe migranter med ulovlig opphold med ett slag gis oppholds- og arbeidstillatelse. Slik regularisering følger nasjonal lovgivning, og er blitt praktisert innen Schengen-området. Hvis Schengen-statene følger høyst ulik praksis på dette feltet, kan det naturligvis føre til ubalanse. De mest liberale Schengen-statene legger til rette for senere forflytning til andre Schengen-land.

Returdirektivet er klart schengenrelevant og dermed bindende for Norge. Det ble inkorporert i norsk rett

gjennom endringer i Utlendingsloven, vedtatt av Stortinget i desember 2010, i kraft samme måned. Lovendringene medførte en mer detaljert regulering av politiets arbeid med iverksetting av vedtak angående ulovlig opphold, herunder bruken av tvangsmidler.

Direktivet medførte alt i alt en strengere behandling av utlendinger med ulovlig opphold i Norge. Norske myndigheter har plikt til å fatte vedtak om retur, samt i gitte tilfeller utvisningsvedtak med innreiseforbud. Men direktivet klarlegger også utlendingens rettigheter, både ved frivillige returer og tvangsreturer. Regler som skal beskytte mindreårige og andre svakstilte personer er viktige i denne forbindelse. Bakgrunn og motiver for lovendringene fremgår av proposisjonen.⁸⁴

Utlendingsforskriften måtte også endres – Returdirektivet er inkorporert i denne.⁸⁵

POD har gitt nærmere retningslinjer for tvangsreturer i Rundskriv 2012/05.⁸⁶

Politiets utlendingsenhet har utfyllt disse reglene i Uttransportinstruksen (Instruks for gjennomføring av uttransporteringer) – utgitt 22. oktober 2012⁸⁷.

Politiet initierer bruken av tvangsmidler mot utlendingen hvis det er mest sannsynlig at han/hun vil unndra seg iverksetting av et negativt vedtak. Reglene for bruk av tvangsmidler har stor likhet med straffeprosessens og politiets rolle er den samme. Adgangen til bruk av tvangsmidler er utvidet flere ganger etter at den nye utlendingsloven trådte i kraft i 2010. Utlendinger som fengsles etter Utlendingsloven skal som hovedregel plasseres i Politiets utlendingsinternat, regulert i Forskrift om Politiets utlendingsinternat (utlendingsinternatforskriften).⁸⁸

83 [Directive 2008/115/EC](#) of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third country nationals.

84 [Prop. 3 L \(2010–2011\)](#) Endringer i utlendingsloven (gjennomføring av Returdirektivet). Se også stortingskomitéens innstilling – Innst. 137 L (2010–2011).

85 [JD Rundskriv G-17/2010](#) av 23.12.2010.

86 Rundskriv 2012/05. <http://kode/Documents/POD%20rundskriv%202012-005-Soknad%20om%20asyl,%20identifisering%20og%20uttransportering.pdf>.

87 Uttransportinstruksen. [http://kode/Documents/Instruks%20for%20uttransporteringer%20\(Uttransporteringsinstruksen\).pdf](http://kode/Documents/Instruks%20for%20uttransporteringer%20(Uttransporteringsinstruksen).pdf).

88 [Forskrift gitt av Justisdepartementet i 2008](#).

Politiet må også søke å fremskaffe gyldige reisedokumenter hvis disse ikke forefinnes. Videre sørger politiet for organisering av selve reisen og for eskorte. For dette gjelder særskilte instruksjoner gitt av Justisdepartementet og Politiets utlendingsenhet.

Utlendingslovens regler om pågrepelse og fengsling av utlendinger med negativt vedtak er et viktig virkemiddel for å sikre at Norge etterlever Returdirektivet – det vil si forebygger at det etableres seg miljøer av utlendinger med ulovlig opphold. Normalt vil opphold i utlendingsinternatet føre til tvangsmessig uttransportering. Men ikke nødvendigvis. Det benyttes såkalte motivasjonssamtaler for å få til frivillig retur.

Praktiseringen av Returdirektivet har variert svært meget Schengen-statene imellom. Noen stater har utrettet lite i forhold til økende antall utlendinger med ulovlig opphold. Andre har forsøkt å returnere så mange som mulig, skjønt det i mange tilfeller støter på vanskeligheter: Usikker identitet, vanskeligheter med å få utstedt reisedokumenter, tredjelands nekting av å ta tilbake – også egne borgere, eller intet trygt land å returnere til. Selv de såkalte Dublin-returer (som følger særskilt regelverk) støter i praksis på vanskeligheter fordi myndighetene og/eller domstolene i flere Schengen-stater ikke godkjenner returer til Hellas. Dette skyldes først og fremst forholdene der asylsøkere holdes internert i Hellas, men også landets asylsystem.

Kommisjonens undersøkelser viser at bare 40 % av de utlendinger som i 2014 ble pålagt å forlate EU-området, faktisk gjorde det. Rundt i Schengen-området befinner og forflytter det seg til enhver tid et meget stort antall personer med ulovlig opphold. Ingen vet hvor mange. Estimaten spriker, slik Schengen-statenes behandling av problemet også spriker. Det er til dels skapt stor ubalanse som følge av at flere Schengen-stater har gjort lite for å redusere antall personer med ulovlig opphold. Det er blitt skapt situasjoner der amnesti har vært eneste farbare vei. Slik sett er Schengensamarbeidet blitt undergravet gjennom mange år.

EU har foretatt seg lite for å håndheve Returdirektivet. Først i 2014 – etter at den nye Schengen evalueringsmekanismen trådte i kraft – er retur blitt et tema for evaluering av medlemsstatene. Men man starter på et meget vanskelig tidspunkt. Den store strømmen av asylsøkere/migranter i 2015–2016 vil ventelig føre til at flere hundre tusen personer skal returneres. Det blir en kolossal oppgave å organisere dette. Samtidig er det fare

for at mange som frykter tvungen retur, vil forflytte seg til andre Schengen-stater. Tilsyn med at Returdirektivet følges opp, blir svært utfordrende. De første evalueringene etter den nye mekanismen tyder på at sterkt fokus blir satt på denne problematikken. Flere medlemsstater har fått klare påbud om å skjerpe seg.

Kommisjonen har også for alvor tatt fatt i problematikken rundt retur – og mangelen på enhetlig praksis i EU-statene. I september 2015 ble *EU Action Plan on return* lansert. Der klargjøres regelverket, redegjøres for hvilke bistandsordninger EU kan stille med og medlemsstatenes advares om at de kan bli forfulgt rettslig hvis de ikke følger Returdirektivet. Rene ord for pengene! Med planen fulgte også en *Return Handbook* beregnet på medlemsstatenes immigrasjons- og politimyndigheter⁸⁹.

Den nye forordningen om *European Border and Coast Guard* gir hjemmel for at Frontex skal få en ny og sterkere rolle på området retur. Nærmere om dette i mellomavsnitt *Nytt Frontex* under punkt 10.4.2.1 *Hva er Frontex?*

Norge er blant de Schengen-stater som har gjort mest for å fullføre prosesser om lovligheten av opphold. Flere Schengen-land ser mot Norge for å lære hvordan returproblematikk skal håndteres.

Det kan være grunn til å tro at Returdirektivet vil bli endret – i strengere retning mht Schengen-statenes forpliktelse til å gripe inn mot ulovlig opphold og besørge retur. Frontex kan ikke utrette mer enn å organisere uttransportering fra Schengen-området etter at nasjonale myndigheter har behandlet enkeltsakene ferdig og personene som skal returneres er under deres kontroll. Schengen evaluering vil etter hvert kunne gi grunnlag for endring. Situasjonen i Calais i Frankrike har vist hvor alvorlig dette problemet er.

Endring av SIS er et annet tiltak for å få bedre kontroll med retur. Det er allerede under utredning våren/sommeren 2016. Kommisjonen vil foreslå å legge en ny form for «alert» (melding) inn i SIS, nemlig alle vedtak om retur, med mulighet for å kontrollere om returen faktisk blir iverksatt. En av gevinstene vil være at medlemsstatene bedre skal kunne kontrollere hverandres oppfølging av Returdirektivet. Arbeidet med en slik utvidelse av SIS er imidlertid krevende, og saken befinner seg sommeren 2016 på Kommisjonens ekspertgruppenivå (SISVIS-gruppen).

89 Se COM Communication (37091), 11846/15, COM (15) 453 – dato 9.9.2015 og [Return Handbook](#).

Justisdepartementet har fra og med 2014 satt opp måltall for tvangsreturer – personer som skal transporteres ut mot sin vilje eller som er bortvist/utvist. For 2015 var tallet 7800. Faktisk ble 7825 tvangsreturer gjennomført. For 2016 er måltallet forhøyet til 9000 tvangsreturer, et mål som trolig ikke vil bli nådd. Samme måltall blir foreslått også for 2017.

Frivillige returer foregår også innen rammen av Returdirektivet, fordi det har som grunnprinsipp at ulovlig opphold skal forsøkes avsluttet med frivillig retur. Regelverket for gjennomføringen blir imidlertid svært forskjellig fra det som gjelder tvangsreturer. Det finnes to hovedformer for frivillig retur – med eller uten assistanse. Ett sett regler gjelder for frivillig assistert retur, dvs at personen som returneres får bistand fra f.eks. IOM. Et sett tilleggsregler gjelder for ledsaget assistert retur. Politiet utfører oppgaven som ledsager, når det er besluttet av UDI at ledsagelse er påkrevet for en utlending som er opptatt i programmet for assistert retur. Normalt vil dette skyldes sikkerhetsgrunner om bord i fly eller i transitt. Disse regelsett fremgår av Justisdepartements rundskriv G-02/2016.⁹⁰

Uttransportering (tvangsretur) fra Norge – tall:

År	Totalt	Til tredjeland	Til Schengen-land*
2011	4.746	2.164	2.582
2012	4.903	2.271	2.632
2013	5.966	2.498	3.468
2014	7.259	3.010	4.249
2015	7.876	3.276	4.600

*Dublin-returer inkludert

Måltall for uttransportering:

2015: 7800

2016: 9000

Frivillig assistert retur fra Norge 2011–2015: 8.230

I praksis blir mange uttransporteringer fra Norge og andre Schengen-stater koordinert av Frontex, som også bidrar med ressurser. Se nærmere i mellomavsnittene *Frontex utvikles* og *Nytt Frontex* under punkt 10.4.2.1 *Hva er Frontex?*

Tiltak mot ulovlig opphold er i stigende grad blitt ansett som en viktig felles oppgave for Schengen-statene. I regi av Kommisjonen er det lenge blitt arbeidet med å utvikle et felles europeisk datasystem for registrering av oppholdstid fra og med innreisetidspunktet – *Entry-Exit System (EES)* – som del av den såkalte «*Smart Borders*» pakken. En av hensiktene med dette er å avdekke såkalte «*overstayers*» – personer som forblir værende i Schengen-området utover visumets gyldighetstid eller den vanlige 3 måneders fristen for tredjelandsborgere. Fremdriften i dette sakskomplekset er langsom. Det skyldes kompliserte datatekniske forhold (bl.a. biometri), svært store kostnader, og kontroversielle spørsmål mht hvilke grupper av personer som skal registreres og adgang til systemet for andre enn grensekontroll-/immigrasjonsmyndigheter. I forhold til masseinnvandringsprosjektet til Schengen-området i 2015–2016 har «*Smart Borders*» pakken liten eller ingen betydning. Nesten alle som ankommer går inn i asylprosedyre og blir registrert der. Se ellers under punkt 10.4.1.1 *Generelt om grensekontroll*.

EUs fremdriftsplan for «*Smart Borders*» ser slik ut: Vedtak av forordning 2016 – implementering 2017–2019 – full drift i alle Schengen-land fra 2020.

10.5 Kompetanseheving

10.5.1 Generelt

Schengensamarbeidets konsekvenser for kompetanseheving i norsk politi er omtalt flere steder i denne rapporten. Se særlig under kap. 6 *Forberedelser til Schengen*, spesielt punkt 6.3 *Schengen evaluering – adgangskort til Schengen*. Nå kan det være på sin plass med en oppsummering og helhetsvurdering.

Schengensamarbeidet har uten tvil betydd svært meget for profesjonalisering og kompetanseheving i hele det norske politiet. En sterk motor har vært – og er – SIS, med behov for alminnelig utbredt kjennskap til systemet og reglene for oppfølging av treff. SIS har svært mange daglige brukere og nye kommer stadig til.

Et annet viktig moment er at norsk politi – gjennom Schengensamarbeidet – helt siden 1990-tallet har vært tett på den faglige utvikling innenfor europeisk politi- og grensesamarbeid. Uten Schengen ville Norge – som ikke EU-medlem – stått i et langt fjernere forhold til dette. Man ville heller ikke fått de muligheter til bilateralt samarbeid med andre lands politi, som Schengen både muliggjør og nødvendiggjør. Det kan trygt sies at kompetansehevingen

⁹⁰ I kraft fra 11. mars 2016.

som følge av Schengensamarbeidet har satt norsk politi i bedre stand til å bekjempe grenseoverskridende kriminalitet.

Kompetansehevingen er organisert på ulike vis:

10.5.2 I norsk regi

Det viktigste element i Schengen-opplæringen er Politihøgskolens utdanning av politidistriktenes Schengeninstruktører, grensekontrollører og andre med Schengen-oppgaver. Instruktørutdanning Grensekontroll gir 20 studiepoeng. Schengen-temaer er også innpasset i grunnopplæringen (bachelor).

PHS tilbyr dessuten en grunnmodul for ansatte i politiet med begrenset politimyndighet (15 studiepoeng). Man kan bygge på denne modulen med hhv 5 studiepoeng for grensekontrollører eller 5 studiepoeng for transportledsagere (retur av utlendinger).

Schengen- og EØS-relaterte emner finnes for øvrig i Videreutdanning i politiets forvaltningsmessige gjøremål (30 studiepoeng). Påbyggingsmodul Utlendingsforvaltning gir 5 studiepoeng.

I samarbeid med Politidirektoratet arrangerer Politihøgskolen hvert år Schengen-samling for Schengenkontaktene, Schengeninstruktørene og andre i politidistriktene som har oppgaver relatert til dette feltet. Vanligvis deltar ca. 50 personer. På samlingene gis faglige stimuli og foretas oppdatering av kunnskap. De utgjør også basis for personlige nettverk.

Gardermoen pst/Øst politidistrikt er av POD tildelt oppgaven som nasjonalt kompetansesenter for grensekontroll. Her arrangeres kurs og hospitanter tas imot fra andre politidistrikter. Særlig viktig er kurset for sivile grensekontrollører, som går over ni uker. Kompetansesenteret dekker alle tre typer grenser: Land, sjø og luft.

Stavanger/Sør-Vest politidistrikt gir bistand ved opplæring i sjøgrensekontroll.

Kursvirksomhet i EU/Schengen-regi spiller også en betydelig rolle. Her skal pekes på de viktigste tilbudene, som norsk politi benytter seg av på lik linje med andre Schengen-stater:

10.5.3 I Frontex-regi

Frontex' kurstilbud er i stadig utvikling. I 2016 tilbys blant annet:

Kurs for ledere av grensekontroll – mellomlederkurs (*Middle management*).

Kurs for Schengeninspektører – grensekontroll. Utviklet i samarbeid med SCH-EVAL og CEPOL.

Kurs for deltagere i *European Border Guard Teams* (EBGT). Medlemmer av den norske pool'en.

Diverse ekspertkurs: Kurs for ulike typer grenser, analysekurs etc.

Frontex har utviklet et Master-program i *Border Management*. Norge har i 2016 én deltager i dette.

Norsk politi har også bidratt med instruktører til Frontex-kurs: Hundetrening og eskorteledelse ved retur. Her går nytten selvfølgelig begge veier.

Politihøgskolen er *National Training Coordinator* for samarbeidet med Frontex – og i denne rollen deltager i et nettverk av politi- og grensevaktakademier rundt i Europa, som Frontex samarbeider tett med.

PHS har – som ledd i dette – ansvaret for at politiutdanningen i Norge følger de standarder som er angitt i EUs såkalte *Common Core Curriculum* (forkortet CCC) for grensekontrolltjeneste.

Norske deltagere til kurs i regi av Frontex tas ut av POD.

10.5.4 I CEPOL-regi

PHS startet allerede i 2001 et samarbeid med *European Police College* (CEPOL). På den tiden var CEPOL et nettverk av europeiske politiutdanningsinstitusjoner, men ble fra 2006 organisert som EUs byrå for politiutdanning. Samme år ble en formell samarbeidsavtale inngått mellom CEPOL og PHS.

Med virkning fra 1. juli 2016 har byrået et nytt juridisk grunnlag og det offisielle navnet er endret til *The European Union Agency for Law Enforcement Training*. CEPOL er nå et EU-byrå med mandat til å utvikle, implementere og koordinere trening og utdanning i politi- og justissektoren.⁹¹

CEPOL har sekretariat i Budapest, men er ikke selv akkreditert som utdanningsinstitusjon. Kurs i CEPOL-regi

⁹¹ [Regulation \(EU\) 2015/2219](#) of the European Parliament and of the Council of 25 November 2015 on the European Union Agency for Law Enforcement Training (CEPOL).

drives på oppdrag fra CEPOL av utdanningsinstitusjoner for politi og juridisk sektor over hele Europa. Det skjer etter et slags «anbudssystem» (*grant procedure*).

Samarbeidet mellom Politihøgskolen og CEPOL ligger på siden av Schengensamarbeidet, men kan sees som en følge av dette. PHS har fått status som Norges *CEPOL National Unit* (CNU) i et svært aktivt nettverk av europeiske politihøgskoler og -akademier.

Norsk politis deltagelse i CEPOL-utdanning har etter hvert fått et betydelig omfang. PHS' rolle som assosiert medlem i nettverket har blant annet ført med seg gevinster som:

Kursdeltagelse: CEPOL tilbyr en lang rekke kurs og «webinarer» – ca. 80 – 100 hvert år – for mange fagområder innen politiet, blant annet viktige emner innen Schengensamarbeidet. Norsk politi har mellom 20 og 30 deltagere pr. år.

CEPOL tilbyr en master med 60 studiepoeng (*European Joint Master Programme*). Kvalifiserte norske politiansatte kan søke opptak til dette.

CEPOL arrangerer kurs for Schengeninspektører på evalueringsområdene politisamarbeid + SIS/SIRENE + Visa. SCH-EVAL tok initiativet til disse kursene og CEPOL tok ansvaret. Norge har hatt deltagere på alle typer.

CEPOL har utviklet elektroniske læremoduler for SIS II og Schengensamarbeid – tilgjengelig for norsk politi via CEPOLs e-net. Videre tilbys «webinarer» med Schengen-relaterte temaer.

CEPOL gir mulighet for utveksling av forskere, lærere og tjenestepersoner (*European Police Exchange Programme*). Norske eksperter foreleser på CEPOL-kurs.

Lederutviklingsprogram (*European Leadership Development Programme* – tidligere TOPSPOC). Norge har hatt deltagelse gjennom flere år.

Gjennom samarbeidet med Frontex og CEPOL er det norske politiutdanningstilbudet blitt vesentlig utvidet. Ved å delta på kursene har norske politifolk dessuten fått svært god mulighet til å skaffe seg et personlig nettverk av internasjonale kontakter.

Norsk deltagelse på kurs Frontex og CEPOL (personer):

I regi av Frontex: 2012: 3, 2013: 9, 2014: 2, 2015–2016: 14

(I hovedsak screening expert og debriefing expert training)

I regi av CEPOL: 2013: 14, 2014: 16, 2015: 18, 2016 første halvår: 11

10.6 Infrastruktur og utstyr for grensekontroll

Gjennom deltagelsen i Schengensamarbeidet har norsk politi helt siden slutten av 1990-tallet måttet ta høyde for teknologisk utvikling knyttet til grensekontroll. Kravene til utstyr for inn- og utreisekontroll skjerpes kontinuerlig. Dette er omtalt flere steder i rapporten, blant annet under forberedelser til inntreden i Schengen og under Schengen evaluering.

De store IT-systemene som understøtter grensekontroll er omtalt under tematiske avsnitt: SIS, VIS, Eurodac, *SafeSeaNet*. Eurosur representerer også et betydelig teknologisk løft. Og snart kommer *Entry-Exit System*.

Schengen-statene har hele tiden hatt felles standarder som mål og mest mulig kompatibelt utstyr. Den teknologiske utvikling har foregått – og foregår – meget raskt, og det er viktig for alle deltagende land å være tett på forskning og utvikling. Frontex' rolle som «utviklingsmotor» er påpekt.

For norsk politi har det særlig vært fokus på utstyr til dokumentkontroll og dokumentgransking på grenseoverganger. Et konsept med rullende grensekontrollposter til bruk i havneområder ble innført som følge av Schengen evalueringen i 2011–2012. Det muliggjør både registersjekk og dokumentkontroll tett på skipsanløpene. I 2016 finnes fire slike «mobile plattformer», som også kan benyttes ved utlendingskontroll på territoriet.

Ved innføring av GTK-systemet (november 2016) har politiet fått et bedre IT-verktøy for registersøk og registrering av inn- og utreise i Grensekontrollregistret.

Utstyr til grenseovervåking er Forsvarets ansvar og belaster ikke politibudsjettet. Forsvarets utstyr til grenseovervåking på grensen mot Russland er blitt

vesentlig forbedret gjennom de siste 16–17 år – delvis som resultat av Schengen evalueringer.

Schengeninspeksjonene har fungert som tverrstudier og sammenligning av utstyr og «best practice».

10.7 EUs justis- og politisamarbeid utenom Schengen

10.7.1 Generelt

I de senere år er justis- og politisamarbeidet i EU i stadig større grad blitt utviklet **utenom** Schengen-rammen, dvs at regelverk og andre vedtak ikke er schengenrelevante. Da faller Norge automatisk utenfor samarbeidet.

Formelt har Norge verken rett eller plikt til å delta i andre former for politisamarbeid i EU, enn de som følger av Schengen-regelverket. Norge har ingen generell avtale med EU om politisamarbeid. For hver ny samarbeidsordning som EU setter opp, må Norge og de andre assosierte Schengen-statene forhandle med EU som motpart med sikte på en særavtale, dersom de ønsker å delta. Forhandlingene vil da skje innenfor rammen av hver enkelt EU-rettsakt som etablerer ordningen, eventuelt setter opp et nytt EU-byrå.

Gjensidig hjelp i straffesaker fortjener en særskilt kommentar. I Schengenkonvensjonen regnes forenklede regler for dette som et kompenserende tiltak og den inneholder en del slike regler. Noen av disse er tatt opp/erstattet i EUs konvensjon om gjensidig hjelp i straffesaker – *Mutual Legal Assistance* – fra 2000 (i kraft 2005) – og dens protokoll. Konvensjonen og protokollen gjelder mellom alle EU-stater som har ratifisert. De schengenrelevante reglene i denne konvensjonen gjelder også for Norge. I tillegg har Norge inngått en tilknytningsavtale med EU til de reglene som **ikke** er schengenrelevante (2003). Denne avtalen er trådt i kraft fra 1. januar 2013. Basis for alt strafferettslig samarbeid i Europa er fortsatt Europarådskonvensjonen om gjensidig hjelp i straffesaker fra 1959, med tilleggsprotokoller.

Helt siden Norges avtale om inntreden i Schengen ble inngått, har det vært et sterkt ønske fra norsk side – både politisk og faglig – å kunne delta mest mulig aktivt i EUs justis- og politisamarbeid. Etter hvert som EU har etablert nye samarbeidsorganer eller -ordninger, har Norge og de andre assosierte statene stått klare for å «henge seg på» så langt råd er. Her følger en oversikt over de viktigste samarbeidsformer Norge deltar i utenom

Schengensamarbeidet:

10.7.2 Europol

Idéen til en særskilt institusjon for å styrke politisamarbeidet i EU kom opprinnelig – i 1991 – fra den tyske forbundskansler Helmuth Kohl. På tysk initiativ ble utredning og drøftinger mellom EU-landene igangsatt. Under medlemskapsforhandlingene i 1993–1994 deltok Norge som observatør i forberedelsene til Europol. Poenget var å klarlegge hva deltagelse i Europol som EU-medlem ville medføre for norsk politi. Kunnskapene som ble ervervet, kom senere til nytte da Norge søkte om å få en samarbeidsavtale med Europol.

Det var fra starten klart at Europol ikke var schengenrelevant, skjønt dette samarbeidsorganet er blitt betegnet som det viktigste kompenserende tiltaket for bortfall av kontroll på de indre grenser i Schengen.

På provisorisk basis ble *Europol Drug Unit* (EDU) startet i februar 1993. Senere kom en konvensjon mellom EU-statene på plass (1995 med ikrafttreden 1998) og Europol ble formelt etablert fra 1. juli 1999. Kun EU-medlemmer fikk tiltre konvensjonen. Den ble i 2009 avløst av en Rådsbeslutning (*Council Decision 2009/371*). Dermed gikk Europol over fra å være et mellomstatlig samarbeidsorgan til å bli et EU-byrå.

I mai 2016 er en EU-forordning blitt vedtatt, som gir Europol et nytt rettsgrunnlag, i pakt med Lisboaatraktaten. Samtidig er navnet endret fra *European Police Office* (Europol) til *The European Agency for Law Enforcement Cooperation* (Europol). Forordningen inneholder i det alt vesentlige regler om styring og administrasjon, samt meget detaljerte regler om databeskyttelse/personvern. Europolis stilling i forhold til medlemsstatene er blitt styrket, men fortsatt vil Europol være uten egen politimyndighet.⁹²

Forordningen vil tre i kraft 1. mai 2017.

For mer informasjon om Europol vises til nettsiden www.europol.europa.eu

Deltagelse i, eller iallfall tilknytning til, Europol fikk høy prioritet fra norsk side etter folkeavstemningen i 1994. Forhandlinger om en særordning startet opp allerede før Norges inntreden i Schengen. Norge oppnådde sommeren

92 Regulation (EU) 2016/794 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the European Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TX/?uri=CELEX%3A32016R0794>.

2001 en samarbeidsavtale som ga norsk politi og tollvesen adgang til å ha faste liaison-offiserer knyttet til Europol's hovedkvarter i Haag. Bakgrunn og motiver fremgår av proposisjonen til Stortinget om å gi samtykke til avtalen.⁹³

Stortingets flertall sluttet seg til Regjeringens forslag. Senterpartiet og Kystpartiet stemte imot.

Norge var den første stat utenom EU som oppnådde en slik avtale. Norge har imidlertid ingen plass i de besluttende organer for Europol og deltar ikke i utformingen av strategi, overordnet prioritering osv. Norges deltagelse er også undergitt noen begrensninger på det operative plan og norske politifolk kan ikke ansettes i Europol eller sekonderes.

Den nye Europol-forordningen av 2016 krever ikke reforhandling av avtalen med Norge. I forhold til samarbeidet med Norge som tredjeland er det grunn til å tro at forordningen ikke får noen negative konsekvenser. I praksis kan likevel Norges og andre tredjelands tilgang til informasjon bli svekket. Forordningen regulerer bruken av *Europol Information System* (EIS) – et system som tillater direkte spørring og overføring av informasjon mellom medlemsstater, uten å gå gjennom liaison-kontoret hos Europol. Tredjeland vil ikke få adgang til å benytte EIS. I tillegg til dette blir gruppen av tredjeland som samarbeider med Europol, stadig utvidet, og de blir i mange sammenhenger behandlet under ett. Det er ingen fordel for Norge.

Politiet og tollvesenet har hatt faste liaisoner hos Europol i Haag etter at avtalen trådte i kraft i desember 2001. I 2016 er bemanningen ved *Liaison Bureau Norway* to politi og én toller. Dessuten har man hospitantordning. Norge har etter hvert oppnådd å bli med i mange arbeidsgrupper og prosjekter innenfor Europol. I 2016 deltar norsk politi og tollvesen – etter invitasjon – i årsplanlegging på fem av Europol's prioriterte hovedområder: *Trafficking in Human Beings, Illegal Immigration, CyberAttacks, Child Sexual Exploitation og Organised Property Crime*.

Dessuten deltar man i 14 såkalte *Focal Points*, dvs operative samarbeidsprosjekter mellom de land som er med i vedkommende Focal Point. Norsk deltagelse omfatter bl.a. prosjekter innenfor overgrepsmateriale på nett, menneskehandel, menneskesmugling, mobile

vinningskriminelle, MC-krim, internettrelatert svindel mot bedrifter og fremmedkrigere – et vidt spekter av grenseoverskridende kriminalitet. I to *Focal Points* er det tollvesenet som deltar for Norge.

Som konklusjon kan sies at Norge er **nesten** fullt integrert i Europol's operative virksomhet, med et aktivitetsnivå som ikke skiller seg fra de nordiske EU-landenes side. Man må likevel merke seg at utviklingen av teknikk og metode kan komme til å sette på bremsen, jf ovenfor.

10.7.3 Eurojust

EUs byrå for påtalesamarbeid – Eurojust – ble etablert i 2002. Offisielt navn er *European Judicial Cooperation Unit*.

Eurojust har de samme hovedoppgaver som Europol: Bistå medlemsstatene i bekjempelsen av alvorlig grenseoverskridende kriminalitet, styrke samarbeidet mellom dem og koordinere etterforskning – og dertil påtale (*judicial cooperation in criminal matters*). Påtalejurister og etterforskere fra medlemsstatene jobber sammen i Eurojust. Hver medlemsstat har en hovedrepresentant (*National Member*) og til sammen utgjør disse *College of Eurojust*, som er byråets styrende organ.

Norge «hang seg på» ganske raskt, med søknad og forhandlinger om deltagelse. Samarbeidsavtalen mellom Norge og Eurojust ble inngått i 2005. Bakgrunn og motiver fremgår av proposisjonen til Stortinget.⁹⁴

Avtalen ble enstemmig godkjent av Stortinget. Representanter for norsk påtalemyndighet har vært på plass i Eurojusts hovedkvarter i Haag siden høsten 2005, da avtalen trådte i kraft. Norges status i Eurojust er formelt sett slik som i Europol.

For mer informasjon om Eurojust vises til nettsiden www.eurojust.europa.eu.

Avtalene med Europol og Eurojust ble inngått direkte med vedkommende EU-byrå, som har fullmakt fra EUs styrende organer til å inngå samarbeidsavtaler med tredjeland. Derfor lot avtalene seg raskt gjennomføre i praksis. Det viste seg snart å bli langt vanskeligere å få samarbeid i gang på områder der en avtale med Norge må ratifiseres av samtlige EU-lands parlamenter for å få gyldighet.

93 [St.prp. nr. 98 \(2000–2001\)](#) Om samtykke til inngåelse av en avtale mellom Kongeriket Norge og Den europeiske politienhet (EUROPOL) om samarbeid om bekjempelse av alvorlige former for internasjonal kriminalitet.

94 [St.prp. nr. 58 \(2004–2005\)](#) Om samtykke til inngåing av ein samarbeidsavtale mellom Norge og Eurojust for å styrke kampen mot alvorlige former for internasjonal kriminalitet.

10.7.4 Den europeiske arrestordren

Den europeiske arrestordren (*European Arrest Warrant* – forkortet EAW) er et eksempel på slikt samarbeid. Det er en ordning som går ut på at EU-statene skal respektere og følge opp hverandres ordrer (beslutninger) om pågrepelse og varetektsfengsling – og deretter overlevering, som hovedregel også av egne borgere. Ordningen gjelder både domfelte og siktede personer. Den ble vedtatt i Rådet i form av en såkalt rammebeslutning i 2002.⁹⁵

Schengenkonvensjonen hadde helt fra starten i 1990 regler om utlevering. Senere på 1990-tallet ble det mer og mer klart at disse reglene ikke var «kompenserende» nok i forhold til kriminelles mobilitet. Nye prinsipper burde legges til grunn: Prinsippet om gjensidig anerkjennelse av beslutninger om pågrepelse og om overlevering av egne borgere. Det gamle uttrykket utlevering ble skiftet ut med overlevering.

EAW bygger derfor på grunnprinsippet om gjensidig direkte anerkjennelse av rettslige beslutninger, uten behandling på departementsnivå, slik tradisjonen tilsa for utlevering av lovbrystere.

ArrestordregangsåledeslengerennSchengenkonvensjonens regler om utlevering, og har erstattet disse fullt ut.

EAW trådte i kraft i 2002 og Norge ønsket ganske snart å delta i ordningen. Norge mente EAW var schengenrelevant, fordi den bygger på/videreutvikler reglene om utlevering i Schengenkonvensjonen, men dette ble avvist av EU. I stedet ble Norge (og Island) tilbudt en parallellavtale og forhandlinger med EU som motpart startet opp. Det viste seg å bli et langvarig løp.

Avtalen ble inngått i 2006, men er av flere grunner ennå ikke trådt i kraft. Proposisjon med forslag om godkjenning av avtalen og nødvendige lovendringer ble fremmet høsten 2011. Stortinget vedtok i desember samme år enstemmig å godkjenne avtalen. Samtidig ble lovregler vedtatt (Arrestordreloven). Bakgrunn og motiver fremgår av proposisjonen til Stortinget.⁹⁶

Arbeidet med ratifisering i EU-statene har også tatt

svært lang tid og fortsatt mangler ratifisering i enkelte EU-stater – 10 år senere. Dette er et alvorlig handicap i Norges politisamarbeid med andre europeiske land. I forhold til EU-stater utenfor Norden er det således Europarådskonvensjonen om utlevering fra 1957, supplert med Schengenkonvensjonens regler om utlevering, som fortsatt gjelder.

Mellom de nordiske land ble det i 2005 inngått en særskilt konvensjon om overlevering, etter mønster av EAW: Konvensjon om overlevering for straffbare forhold mellom de nordiske land. Den trådte i kraft 16. oktober 2012, samme dag som Arrestordreloven, for så vidt gjelder nordiske arrestordrer. Den delen av loven som gjelder nordisk-europeiske arrestordrer, vil først tre i kraft på et senere tidspunkt.

Den nordiske politisamarbeidsavtalen henviser både til den nordiske konvensjonen og til Rådets rammebeslutning om EAW, som skal følges i den utstrekning nordiske land deltar i EAW. Justisdepartementet har utgitt rundskriv om Nordisk arrestordre i 2012.⁹⁷

10.7.5 Prüm-samarbeidet

Et nytt og svært aktuelt eksempel på at Norge vil «henge seg på» er avtalen om deltagelse i det såkalte Prüm-samarbeidet. Dette er et spesialisert politisamarbeid innen rammen av EU – men utenom Schengen – basert på beslutning av Rådet i 2008.⁹⁸

Navnet er pussig – det skriver seg fra en småby i Rheinland-Pfalz der den opprinnelige Prüm-avtalen mellom syv EU-stater ble undertegnet i 2005. Dette var før Prüm ble et EU-samarbeid. Prüm – i likhet med Schengen – startet som initiativ tatt av noen EU-stater som ville ha rask utvikling. Etter en tid ønsket hele EU å være med. Og i likhet med Schengen overtok EU det opprinnelige navnet.

Prüm-samarbeidet utenfor EU var noe mer omfattende enn det ble etter inkorporeringen. Derfor gjelder den opprinnelige avtalen fortsatt mellom de stater som er parter til den.

Prüm-samarbeidet går ut på at medlemsstatenes politi skal kunne søke direkte i hverandres DNA-, fingeravtrykks- og kjøretøyregistre. De to første på treff/ ikke-treff basis, det siste med opplysninger om kjøretøyet og eier.

⁹⁵ Council Framework Decision 2002/584/JHA of 13 June 2002 on the European Arrest Warrant and the surrender procedures between Member States (EAW). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TX/?uri=CELEX%3A32002F0584>.

⁹⁶ Prop. 137 LS (2010-2011) Lov om pågripelse og overlevering til og fra Norge for straffbare forhold på grunnlag av ein arrestordre (arrestordreloven) og om samtykke til inngåing av avtale 28. juni 2006 mellom EU, Island og Norge om overleveringsprosedyre mellom partane.

⁹⁷ Rundskriv G 12/2012 av 15.10.2012.

⁹⁸ Council Decision 2008/615/JHA of 23 June 2008 on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime.

I tillegg har Prüm-beslutningen regler om utveksling av informasjon for å forebygge terror og kriminalitet, særlig i forhold til store arrangementer/hendelser. Med tanke på slike, samt katastrofer og alvorlige ulykker, er det også gitt regler for felles operasjoner (samtjenestegjøring) og bistand mellom statene som deltar i samarbeidet.

Regler om personvern og informasjonssikkerhet er innebygget i Prüm-beslutningen.

Det tok flere år å implementere Prüm i det praktiske politisamarbeidet. De tekniske utfordringer var betydelige før store nasjonale IT-systemer kunne «snakke» med hverandre – på tilstrekkelig sikkerhetsnivå. Først i 2011 var alle EU-land klare til å delta.

Prüm-samarbeidet forenkler teknisk sett henting av person- og kjøretøyrelatert informasjon fra andre EU-land, uten at selve hjemmelsgrunnlaget for informasjonsutveksling mellom landenes politimyndigheter behøver å endres.

Norge søkte om og fikk til en avtale om deltagelse i Prüm allerede i 2009, men proposisjon om saken forelå først i februar 2016.⁹⁹

Justiskomiteén gikk enstemmig inn for norsk deltagelse.¹⁰⁰ Både departementet og justiskomiteén pekte på at dersom Norge har dårligere samarbeidsformer enn andre Schengen-stater, kan det føre til at Norge blir et mer attraktivt land for kriminelle å operere i eller ut fra.

Saken ble ferdig behandlet i Stortinget 12. mai 2016, med enstemmig vedtak for norsk deltagelse i Prüm. Et implementeringsprosjekt i regi av POD er startet opp og forventes ferdigstilt i 2017.

Politiregisterloven har allerede de nødvendige hjemler for selve informasjonsutvekslingen, dvs at opplysninger fra et norsk politiregister gis til en utenlandsk politimyndighet. Dersom Norge ber om bistand fra andre lands politi under et stort arrangement eller lignende, vil disse kunne tildeles politimyndighet under tjenestegjøringen i Norge. Dette følger av Politiloven § 20a. Endring i Vegtrafikkloven vil være nødvendig for å kunne gi utenlandske myndigheter adgang til å søke direkte i AUTOSYS.

99 [Prop. 54 S \(2015–2016\)](#) Samtykke til 1) inngåelse av avtale mellom EU og Island og Norge om anvendelse av visse bestemmelser i rådsbeslutning 2008/615/JIS og rådsbeslutning 2008/616/JIS av 26. november 2009, 2) inngåelse av avtale mellom Norge og USA om styrket samarbeid om forebygging og bekjempelse av alvorlig kriminalitet av 8. mai 2012.

100 Innst. 225 S (2015–2016).

Norges avtale med EU om deltagelse i Prüm-samarbeidet gir ikke rom for medbestemmelse. Imidlertid finnes en avtaleklausul om at Norge skal ha adgang til å delta i ad hoc grupper som etableres for å utvikle samarbeidet. Norge har benyttet seg av denne og deltar v/POD på møter i rådsarbeidsgruppen DAPIX når Prüm-spørsmål behandles der. Se nærmere om DAPIX i punkt 7.1.2 *Rådsarbeidsgruppene*.

Den nordiske politisamarbeidsavtalen henviser til Prüm som et regelverk som også gjelder for Norden – i Norges tilfelle fra det tidspunkt norsk politi deltar.

Både EAW og Prüm kan betraktes som reelle kompenserende tiltak innenfor reisefrihetsområdet Schengen. Begge samarbeidsformer tar sikte på å styrke politiets innsats mot lovbrutere som forflytter seg over de indre grenser for å unndra seg straffeforfølgelse og som oftest også fortsette med kriminelle handlinger i nye land. Det dreier seg om å få opp farten på politisiden, slik at etterforskningen kan utligne lovbruternes bevegelser.

10.7.6 EUs politisjefsfora (EPCTF og EPCC)

European Police Chiefs Task Force (EPCTF) ble opprettet i 2004 etter vedtak i Rådet, som EUs forum for rikspolisjefer. Det ble avholdt to møter hvert halvår – et strategisk og et operativt. Forumet ble ledet av formannskapslandet i EU, bistått av de to andre medlemsstatene i «troikaen». Hovedformålet med EPCTF var å etablere et høynivå-nettverk for politisjefer.

En *Support Unit* sørget for det praktiske arbeidet mellom og under møtene, men var ikke et formelt samarbeidsorgan innen EU. Det ble tidlig innledet et nært samarbeid med Europol, som etter hvert kom til å spille en stadig viktigere rolle for EPCTF – med informasjon, innspill og koordinerte tiltak.

I praksis kom EPCTF til å få størst betydning som initiativtaker til og organisator av de såkalte COSPOL-prosjektene (*Comprehensive Operational Strategic Planning for Police*). Dette var prosjekter på ulike kriminalitetsområder av felles europeisk interesse, der hvert prosjekt ble ledet av en medlemsstat – en såkalt «Driver» – med andre interesserte medlemsstater som deltagere. Prosjektene hadde operative mål og innebar samarbeid helt ned på saksnivå – også i tett samarbeid med Europol og/eller Interpol. Europol skulle blant annet gi analysestøtte for prosjektene gjennom sine *Analysis Work Files* (AWF). Overføring av «best practice» har spilt en stor rolle i COSPOL.

Norge ble, som første tredjeland, invitert til å delta på de operative møtene – med forslags- og talerett. Senere kom Island og Sveits med. Disse tre Schengen-statene fikk også mulighet til å delta i COSPOL-prosjektene. I ett tilfelle fikk Norge ansvaret for å lede prosjektet – det såkalte CIRCAMP (*Internet Related Child Abusive Material Project*). Norsk politi v/Kripos ledet dette som «Driver» i ca. to år (2007–2009). Kripos har også deltatt i flere andre COSPOL-prosjekter.

Høsten 2009 ble det besluttet å nedlegge EPCTF. Bakgrunnen for dette var Lisboastraktatens nye regler om organisering av justis- og innenrikssamarbeidet i EU. Skillet mellom «første» og «tredje søyle» ble opphevet. Nye organer ble opprettet, gamle forsvant. Embetsmannsgruppen COSI overtok strategiske oppgaver fra EPCTF. Se under punkt 7.2 *Lisboastraktaten 2009*.

Til erstatning for EPCTF ble det – etter et intervall – opprettet et nytt forum: *European Police Chiefs Convention* (EPCC). Det første møtet fant sted i 2011. Også i EPCC har den norske politidirektøren fått invitasjon til å delta. Møtene holdes årlig i Europols hovedkvarter i Haag, med Europol som vertskap og organisator. Dette er en ny understrekning av Europols ledende rolle i europeisk politisamarbeid.

COSPOL-prosjektene ønsket man å videreføre. De ga kontinuerlig et operativt utbytte og stoppet ikke opp høsten 2009. En overgangsfase inntrådte der overordnet styring formelt var lagt til det nye organet COSI, mens Europol og EU-formannskapslandet i fellesskap hadde den direkte ledelse av prosjektene. Et viktig ledd i denne fasen var de såkalte *National COSPOL Coordinators* – hvert EU/Schengen-land skulle ha én person som koordinator for de ulike COSPOL-prosjektene landet deltok i, og dessuten være kontaktperson vis-a-vis styringsorganene.

Denne formen for samarbeid varte ganske kort tid. EU-formannskapslandet forsvant ut av bildet – COSPOL-prosjektene ble integrert i Europol. Norge deltar i en rekke av disse. Se punkt 10.7.2 *Europol*. COSPOL som særskilt samarbeidsordning opphørte fra 2011.

Man kan likevel snakke om en «arv fra COSPOL» som er tatt vare på og videreført av Europol. Det gjelder særlig samarbeidet medlemsstatene imellom etter prosjektmodell, med ett land som «Driver» og et annet som «Co-driver». Den nasjonale koordinatorrollen er blitt videreført. COSPOL var også en forløper for intensivt samarbeid mellom Europol og de enkelte medlemsstaters politi.

Det er grunn til å anse Norges deltagelse i både EPCTF og EPCC som konsekvenser av Schengensamarbeidet. Invitasjon og deltagelse kommer som naturlig følge av det tette politisamarbeidet som allerede var opprettet innenfor Schengen-rammen eller «hengt på» denne. Hovedfokus i EPCTF var på grenseoverskridende kriminalitet innen Europa, det samme som i schengenrelevant politisamarbeid. EPCC har i hovedsak samme type agenda, men mer på overordnet nivå.

Gevinsten for norsk politi ligger særlig på tre områder:

- 1) Disse høynivå-fora er viktige «utkikksplattformer» for norsk politi – de gir innsyn i det mangfoldige politisamarbeid som utvikles innen EU og som **ikke** er schengenrelevant. Det gir mulighet for Norge til å «henge seg på» – be om å bli invitert – der man har en interesse og kan avsette ressurser. Et kritisk blikk forteller at norsk politi ikke har benyttet seg av alle muligheter.
- 2) EPCTF har – gjennom COSPOL-prosjektene – gitt norsk politi mulighet til å delta aktivt i EU-landenes praktiske politisamarbeid – utenom Schengen-rammen. COSPOL førte til en utvidelse av det operative samarbeidet med andre europeiske lands politi – utover det man hadde gjennom Europol og Eurojust. COSPOL-prosjektene integrering i Europol har ført denne utviklingen videre.
- 3) Som et tredje punkt kan man tilføye at EPCTF/EPCC har gitt norsk politi på ulike nivåer gode muligheter for nettverksbygging.

Deltagelsen i EPCTF/COSPOL/EPCC har ikke medført endringer i norske lover og forskrifter angående politiet.

10.7.7 ATLAS – Special Intervention Units (SIU)

ATLAS er et nettverk for spesialpolitistyrker fra EU-landene. Det ble opprettet i 2001 på initiativ fra *European Police Chiefs Task Force* (EPCTF) etter terrorangrepene i USA 11. september s.å. I 2008 vedtok Rådet en beslutning som nærmere regulerer nettverkets virksomhet og fastsetter prosedyrer for bistand fra en medlemsstat til en annen i en krisesituasjon.¹⁰¹

Norge, Island og Sveits har observatørstatus i ATLAS. Norge (Beredskapstroppen) har deltatt siden 2003/2004. I *ATLAS Commander Forum* (ACF) møtes lederne for

¹⁰¹ [Council Decision 2008/617 JHA](#) of 23 June 2008 on the improvement of cooperation between the special intervention units of the member states of the European Union in crisis situations.

disse spesialstyrkene og treffer aktuelle beslutninger. De assosierte landene deltar på møtene, men ikke ved avstemninger. Norge har ingen formell avtale med EU om tilknytning til rådsbeslutningen fra 2008.

Vedtatte prosjekter får budsjett fra EU. I dette samarbeidet har Norge rettigheter og plikter som gjør det mulig å få støtte til ATLAS-aktiviteter også i Norge.

Nettverket ledes til daglig av *ATLAS Executive Bureau*, som går på omgang mellom medlemsstatene hvert fjerde år.

10.7.8 Oppsummering

Norges deltagelse i de her nevnte samarbeidsordninger – som alle ligger utenfor Schengen-rammen – har gitt norsk politi mulighet til å «henge seg på» i utviklingen innenfor Europa. Det er god dekning for å si at Schengensamarbeidet har vært den åpne døren inn til dette. EUs restriktive holdning til tolkning av hva som er schengenrelevant, må forstås i lys av Storbritannias og Irlands situasjon – som ikke Schengen-medlemmer. Hensynet til disse to landene har veiet tyngre enn hensynet til Norge – naturlig nok. Hvis en ny rettsakt om politisamarbeid anses schengenrelevant, er Storbritannia og Irland automatisk satt utenfor, iallfall i utgangspunktet. Norge må på sin side kunne si seg vel fornøyd med samarbeidsavtaler, parallellavtaler og praktiske samarbeidsordninger som er oppnådd. I realiteten finnes det intet annet land utenfor EU som i praksis har oppnådd et så tett politisamarbeid med EU.

Likevel er situasjonen ikke tilfredsstillende for norsk politi. Det er lite som tyder på at fremtidig utvikling av EUs politisamarbeid vil finne sted innenfor rammen av Schengen – altså være schengenrelevant, med rett for Norge til å delta fra første stund. Økende terrorfare er en av grunnene til dette. Sannsynligvis vil de fleste fremtidige rettsakter og samarbeidsordninger ikke bli ansett schengenrelevante, og Norge må for hver gang undersøke, søke og forhandle om særavtale for å bli med. Da er ikke «utviklingsplattformer» alltid gode nok. Hvis det dreier seg om avtaler som må ratifiseres, vil det kunne ta mange år før Norge får delta i et samarbeid, som alle EU-medlemmer går inn i automatisk.

EU-regelverket på justis- og innenriksområdet er i stadig utvikling. Eksemplet Europol er påvist foran. Det kan komme nye rettsakter som ikke tar tilbørlig hensyn til tredjelandets interesser. Uten schengenrelevans kan slike rettsakter føre til at Norge sakker akterut i det europeiske politisamarbeidet.

Det er blitt tatt til orde for at Norge bør få en generell politisamarbeidsavtale med EU (avtale om samarbeid mot grenseoverskridende kriminalitet og terrorisme). Det er hittil intet som tyder på at en slik avtale er oppnåelig. Norske myndigheter har heller ikke lagt opp til et fremstøt. For øvrig vises til NOU 2012:2 – Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU.¹⁰²

Oversikt over politisamarbeidet i EU utenom Schengen og Norges forhold til dette:

Med: Europol – Eurojust – ATLAS

Under implementering: Prüm-samarbeidet

I prosess: Europeisk arrestordre (EAW)

102 [NOU 2012:2](#).



11 NÆRPOLITIREFORMEN – NYE POLITIDISTRIKTER

11.1 Føringer for internasjonalt samarbeid

Nærpolitireformen, iverksatt fra 1. januar 2016, har som ett av sine hovedmål å skape grunnlag for robuste fagmiljøer i alle politidistrikter. Internasjonalt politisamarbeid og Schengensamarbeid – sammen med utlendingsforvaltning – peker seg ut som fagområder der slike miljøer synes viktige.

Justisdepartementet og Politidirektoratet har gjennom mange år – og i alle sammenhenger – understreket hvor viktig det er at norsk politi har høy kompetanse innen internasjonalt politi- og grensesamarbeid. Nærpolitireformen bærer i seg mulighet for å skape et gjennombrudd for denne målsettingen.

Politianalysen (NOU 2013:9) og senere proposisjonen om nærpolitireformen¹⁰³ hadde et annet hovedfokus enn det internasjonale samarbeidet. Men selv om konkrete føringer ikke er gitt, kan mye utledes av disse dokumentenes beskrivelse av utfordringer som norsk politi nå står overfor. Det vises særlig til proposisjonens kapittel om trender mv (Kap. 3 Utvikling og forventninger).

Et viktig føringsdokument, som særlig går på Schengensamarbeidet, er NOU 2012:2 – Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU. Denne er fulgt opp av en stortingsmelding.¹⁰⁴

Det ligger implisitt at alle forvaltningsorganer som på vegne av Norge deltar i Schengensamarbeidet – eller annet samarbeid med EU – forventes å ha høy kompetanse og gi arbeidet høy prioritet.

11.2 Konsekvenser av nærpolitireformen for Schengen

Selv om spesifikke føringer ikke er gitt, bør det kunne trekkes en del konsekvenser av nærpolitireformen mht politiets arbeid knyttet til Schengen. Hva må kunne forventes av større politidistrikter med et styrket nærpolti og en struktur mer basert på mobilitet og mindre på faste installasjoner/tjenestesteder?

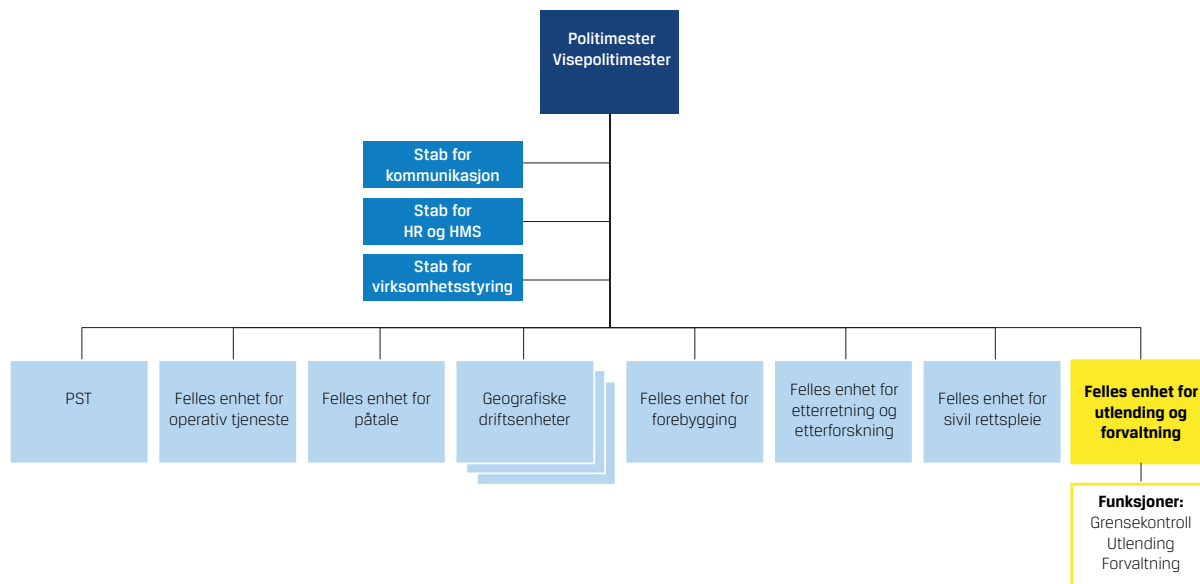
Konsekvensen av den organisatoriske sentraliseringen bør være at hvert politidistrikt utvikler et robust fagmiljø med solid kompetanse på Schengensamarbeidet og annet internasjonalt samarbeid. Herunder bør hvert distrikt kunne ta ansvar for mer opplæring/etterutdanning innen fagfeltet. Dette vil kreve spesialisering/dedikering av personell, basert på sentrale retningslinjer fra Politidirektoratet.

Direktoratet har våren 2016 utarbeidet Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter, herunder for fagmiljøene i de nye distriktene. Funksjonene for utlendingsforvaltning/utlendingskontroll og for grensekontroll inngår som separate, men nært forbundne funksjoner. De skal organiseres under Felles enhet for utlending og forvaltning (på distriktsnivå). Funksjonsbeskrivelser er gitt, med høy

¹⁰³ [Prop. 61 LS \(2014–2015\)](#) Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen).

¹⁰⁴ [Meld. St. 5 \(2012–2013\)](#).

Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter



Denne organisasjonsmodellen gjelder for politidistriktene Øst, Sør-Øst, Sør-Vest, Vest, Innlandet og Trøndelag. For politidistriktene Agder, Møre og Romsdal, Nordland, Troms og Finnmark inngår sivil rettspleie i Felles enhet for utlending og forvaltning. Oslo politidistrikt har en særskilt organisasjon, men med Felles enhet for utlending og forvaltning.

Org.diagram for Felles enhet for utlending og forvaltning med funksjonene Grensekontroll. Utlending. Forvaltning.

presisjonsgrad, fordelt på en rekke roller, som til sammen utgjør fagmiljøet. Schengensamarbeidet står sentralt. I lederrollen for funksjonen grensekontroll inngår for eksempel ansvar for Schengen evaluering. Rollene som Schengenkontakt og Schengeninstruktør er klarlagt.

Funksjonsbeskrivelsene i Rammer og retningslinjer stiller opp klare krav til fagmiljøene ved **utlending** og **grense**. Det er et betydelig fremskritt sett i forhold til tidligere retningslinjer for disse deler av politiets virksomhet. Det gir grunn til å forvente en kvalitetsøkning.¹⁰⁵

Det bør også kunne stilles større krav til politidistriktenes risikoanalyser og virksomhets-/handlingsplaner opp mot irregulær grensekryssing, ulovlig opphold, grensekryssende kriminalitet mv. Retningslinjer for dette er for lengst gitt av POD – delvis som ledd i oppfølging etter Schengen evalueringer – men bør nå gjennomføres med større kraft og gis økt betydning ved tilsyn. Rammer og retningslinjer vektlegger trussel- og risikovurderinger relatert til utlending og grense. Aktuelle retningslinjer er gitt i Grensekontrollrundskrivet av 5. september 2016, jf Etterretningsdoktrine for politiet 2014.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter (Versjon 1.1 av 26. august 2016). <https://kilden/narpolitireformen/nasjonale-reformprosjekter/prosjekt-nye-politidistrikt/rammer-og-retningslinjer-for-etableringen-av-nye-politidistrikter/?accordions=organisering-i-nye-politidistrikter,gjennomforing-av-narpolitireformen,ikt-tilpasninger-til-ny-distriktsstruktur>.

¹⁰⁶ Grensekontrollrundskrivet – <http://kode/Documents/POD%20Rundskriv%202016-009%20-%20Grensekontrollrundskrivet.pdf> 2016 Etterretningsdoktrine 2014 – <http://kode/Documents/Etterretningsdoktrine%20for%20politiet.pdf>.

Men også utenom selve fagmiljøene – helt ut i nærpoltiets ytterste ledd – bør Schengensamarbeidet spille en større rolle. Det er to hovedgrunner til dette: 1) Schengen gir norsk politi solid verktøy til mer effektiv kriminalitetsbekjempelse. 2) Schengen-regelverket forplikter alle i norsk politi – basert på gjensidighet mellom politiet i alle Schengen-land.

Et av politireformens viktigste mål er mer aktiv patruljetjeneste, mer reelt politinærvær i lokalmiljøene. Mange gode grunner taler for dette, også behovet for å oppdage personer med ulovlig opphold, menneskesmugling, menneskehandel og andre forhold som har relevans for Schengensamarbeidet. Sjekking mot SIS, VIS og andre registre vil her være primær-instrument. Migrasjonstrenden tilsier klart at politiets kompetanse når det gjelder utlendingskontroll på territoriet bør styrkes. Kompetansekravene til tjenestemenn i patruljetjeneste vil derfor øke. Funksjonsbeskrivelsene i Rammer og retningslinjer gjenspeiler dette. Det vil også bachelor-utdanningen ved PHS måtte gjøre.

En annen side ved nærpolitireformen kommer også inn i forhold til avdekking av ulovlig opphold og grenseoverskridende kriminalitet: Gode kontakter i nærmiljøene og høy grad av tillitt publikum – politi. Kreativ innsats for å erstatte lokale tjenestesteder som nedlegges, vil her være en nøkkelfaktor.



12 KURSEN VIDERE FOR SCHENGENSAMARBEIDET

12.1 Utfordringer

I denne rapporten er det pekt på en rekke høyaktuelle utfordringer for Schengensamarbeidet. Det sterke migrasjonspresset mot Schengen-området ytre grenser i Middelhavsområdet er helt klart den største av dem – med påfølgende ukontrollert migrasjon over de indre Schengengrenser. Schengen-systemets funksjonsevne er blitt satt på en alvorlig prøve. Solidariteten mellom medlemsstatene, som systemet bygger på, har vist tydelige tegn til svikt.

Tiltakene for å få kontroll over situasjonen kom sent og har til dels sviktet, som f.eks. kvote-systemet for fordeling/relokalisering av asylsøkere som ble vedtatt høsten 2015. Relokaliseringen går svært tregt, blant annet som følge av at mottaksstatene krever en sikkerhetsvurdering av hver enkelt asylsøker. I løpet av ett år (høsten 2015–høsten 2016) er kun 4–5.000 av programmets 160.000 asylsøkere blitt relokalisert.

Schengensamarbeidet har befunnet seg i krise siden sommeren 2015. Sterke advarsler har kommet fra ledelsen i EU: Svikter Schengen, er det fare for hele unionsprosjektet! (Kommisjonens leder Jean-Claude Juncker januar 2016). Schengens krise i dag skyldes ikke mangel på felles regler og felles ordninger for grensekontroll, men mangel på konsekvent og effektiv gjennomføring av disse regler og ordninger over lang tid, samt mangel på en felles asylpolitikk.

Men krisen til tross: Grensesamarbeidets regler fortsetter å gjelde. Reglene for midlertidig gjeninnføring av grensekontroll på de indre grenser er ikke blitt brutt på noe tidspunkt. Intet tyder på at noen Schengen-stat

vil forlate samarbeidet. Krisep planen «Back to Schengen – a Roadmap» er vedtatt, og blir gradvis gjennomført. Migrasjonspresset har avtatt i 2016, men mer på grunn av tiltak i tredjeland (Makedonia og Tyrkia) enn Schengen-tiltak. I det sentrale Middelhavet har presset faktisk økt i 2016. Potensialet for massemigrasjon over Schengen ytre grenser er fortsatt til stede, og dermed fare for ukontrollert migrasjon videre inn i Schengen-området. Avtalen EU – Tyrkia fra mars 2016 for å bremse migrasjonen gir ingen garanti mot ny stor migrasjonsbølge via dette landet. Potensialet er flere millioner mennesker.

Hvis mange Schengen-stater innfører/opprettholder kontroll på indre grenser over tid, vil det gjeldende regelverkets frister for slike unntak knapt kunne holde, og Schengensamarbeidet er på nytt i krise. Da kan de nåværende unntaksregler komme til å bli hovedreglene. Og kanskje er deres frister også for korte.

Men alt i alt: Det er en overdrivelse å si at Schengen har brutt sammen!

Dublin-systemet er også under sterkt press. Det synes å vokse frem en felles oppfatning i EU om at hele regelverket må overhales, og at grunnprinsippet om «første asyl land» må vike. Arbeid er igangsatt av Kommisjonen for å vurdere ulike politiske alternativer. I august 2016 ble det fremmet konkrete forslag om radikal omlegging av asylpolitikken og -regelverket, med langt større grad av felles bindende regler. Det vil ganske sikkert bli hard politisk kamp om denne reformen.

Enhver ny ordning må bygge på grunnprinsippet om at en reell asylsøker skal ha adgang til å fremsette en

asylsøknad på grensen til eller innenfor Schengen-området og få denne behandlet. Enhver skal ha rett til å tre inn i en asylprosess, men ikke nødvendigvis oppnå realitetsbehandling i landet der det søkes. Innen den tunge prosessen med å reformere asylsystemet er kommet i mål, forsøkes med provisoriske løsninger som relokalisering av asylsøkere.

De enkelte Schengen-statene strammer gradvis inn sin asyllovgivning – så også Norge. I juni 2016 ble Utlendingsloven endret på en rekke punkter, blant annet slik at realitetsbehandling kan nektes i en del tilfeller – under ekstraordinære omstendigheter.

Norge deltar på frivillig basis i EUs relokaliseringsprogram – etter vedtak i Stortinget i desember 2015. Norge har sagt seg villig til å motta inntil 1.500 asylsøkere fra Hellas og Italia i løpet av 2016–2017. Bilaterale avtaler er inngått med de to landene. Sommeren 2016 er implementeringen akkurat kommet i gang, med oppgaver fordelt fra JD til UDI, POD og PST.

En annen stor utfordring er knyttet til returproblematikk etter negative vedtak/utvisning. Hvis flere hundretusen migranter skal returneres med tvang, står Schengensamarbeidet overfor et problem man verken har adekvat regelverk eller tilstrekkelige ressurser til å håndtere. Faren for raskt voksende illegale innvandrergupper vil øke. Omlegging av SIS II til å dekke retur vil kunne gi bedre oversikt over gjennomføringen, men vil by på nye store utfordringer. Ett eksempel: Utlendingskontroll i én Schengen-stat avdekker at en annen Schengen-stat ikke har gjennomført retur slik returvedtaket tilsier. Hvilke prosedyrer skal da settes i verk? Schengen evaluering av returarbeidet vil kunne spille en viktig rolle, forutsatt at oppfølging etter anbefalingene blir nøye kontrollert.

Tyske myndigheter har opplyst i juli 2016 at avslagsprosenten ligger på ca. 40 % for de migranter som søkte asyl i Tyskland i 2015. Det skulle tilsi at Tyskland vil returnere/utvise over 400.000 personer av det totale antall på noe over 1.1 million. Hva som i realiteten vil skje med denne store menneskemengden er høyst usikkert. I Tyskland pågår i 2016 en het politisk debatt om treghet i returprosessen – manglende gjennomføring av negative vedtak. I 2015 ble kun 22.000 tvangsreturer gjennomført. Tyske myndigheter sier også at man venter opp til 300.000 nye irregulære migranter til landet i 2016, og allerede i første halvår var det kommet 390.000 asylsøknader. Åpenbart har et meget stort antall ankommet tidligere,

men ikke blitt registrert med søknad før i 2016. Uten å overdrive må det kunne sies at utfordringene er enorme.

Returproblematikken er også høyaktuell i Sverige, som i 2015 mottok ca. 160.000 asylsøkere.

Terrortrusselen kan komme til å påvirke utviklingen. Terroraksjoner har en voldsom virkning på opinionen, og det skal ikke så mange slike aksjoner til før nye kontrolltiltak blir aktuelle. Schengen-instrumentene er til god hjelp, særlig SIS II, men systemet er selvsagt mer effektivt jo mer grensekontroll som blir utført. Jo mer kontroll på indre grenser, desto større sjanse for treff i SIS II på etterlyste/registrerte personer. Det samme kan sies om territoriekontroll. Men Schengen-relaterte tiltak er åpenbart ikke tilstrekkelige i kampen mot terror.

Innen EU, spesielt i COSI, foregår intense diskusjoner om forbedring av systemene for utveksling av sensitiv informasjon angående terrorisme og antatte terrorister. Sterk kritikk er blitt reist mot manglende informasjonsdeling. Dette ligger utenfor Schengensamarbeidet, men Norge deltar som invitert. Norge deltar også i en EU-ekspertgruppe som skal levere rapport med anbefalinger til Rådet og EU-parlamentet i juni 2017.

Innføring av avansert grensekontrollteknologi vil komme til å gå sin gang som planlagt – *Entry-Exit System*/«*smart borders*». I 2020 skal systemet være i funksjon. Hvilken betydning har så dette i forhold til migrasjonskrisen og i forhold til grensekryssende kriminalitet? Det er svært vanskelig å forutsi virkningen av «*smart borders*» i forhold til disse problemene. Det avhenger av hvilke grupper av personer som blir omfattet av forordningen og hvilke som faktisk blir undergitt grensekontroll og registrert i systemet. Personer som krysser grensen ulovlig, kan unngå registrering.

12.2 Hva er oppnådd?

Når man har krisen i Schengen tett innpå, er det lett å tape av syne hva som er oppnådd gjennom dette samarbeidet – etter langvarige beslutningsprosesser og mer enn 20 års erfaring:

1. Et felles konsept for helhetlig grenseforvaltning – *Integrated Border Management*.
2. Felles regler og standarder for kontroll på ytre (og indre) grenser, gjeldende for hele området (Schengen grenseforordning og Praktisk håndbok).
3. Et system for gjensidig inspeksjon, evaluering, rådgivning, korreksjon og kritikk mellom alle stater som deltar (Schengen evaluering).
4. Felles organer for koordinering og bistand til grensekontroll (Frontex).
5. Felles overvåkningssystem for ytre grenser (Eurosur).
6. Felles støtteordninger – økonomisk byrdefordeling for å styrke grensekontrollen i utsatte områder (Yttergrensefondet, *Internal Security Fund*, etc.).
7. Politisamarbeid i Schengen: Instrumenter for samarbeid og informasjonsutveksling (SIS/SIRENE, operativt politisamarbeid over indre grenser etc.). Politisamarbeidet fungerer selv om migrasjons- og grensesamarbeidet er i krise. Det vil bestå uansett grensekontroll på indre grenser. Storbritannia er med i politisamarbeidet innenfor Schengen, og er en viktig partner, ikke minst for norsk politi. Vil deltagelsen kunne fortsette, selv etter Brexit? Ingen vet.
8. Felles konsepter for viktig kompetansehevende metodikk (*Common Integrated Risk Analysis Model* og *Common Core Curriculum* bl.a.).
9. Felles utdanning av grensepersonell, med bredt faglig spektrum.
10. Felles fora på alle nivåer for drøfting av spørsmål angående grenser, migrasjon og politisamarbeid. Hvor ville man stått uten dette?

12.3 Norsk politis situasjon i fremtidens Schengensamarbeid

I 2016 har antall asylsøkere i Norge gått drastisk ned, sett i forhold til 2015 og mange forutgående år. Men man må anta at Norge vil fortsette å være et attraktivt mål for migrasjon innenfor Schengen-området, såkalte «*intra-Schengen movements*». Vil situasjonen på nytt havne utenfor kontroll? Ingen vet. Potensialet for ny stor migrasjon til Norge er fortsatt til stede og vil trolig være det i årevis fremover.

Situasjonen på Norges grense mot Russland kan fremdeles by på overraskelser. Høsten 2015 ankom ca. 5.500 asylsøkere over Storskog, inntil strømmen plutselig tok slutt senhøstes. Men hva vil fremtiden kunne bringe?

Hvordan skal norsk politi forholde seg? Hva kreves?

Først og fremst kreves at politiet – som del av mottaksapparatet for asylsøkere og andre migranter – er godt rustet til oppgaven, med høy grad av fleksibilitet. At alle hjemler og muligheter knyttet til Eurodac benyttes, er en selvfølge.

Dernest kreves kontinuerlig sterk satsing på territoriekontroll. Særlig bør det tas høyde for at en del av de mange hundretusen migranter som ankom Schengen-området i 2015, kan sette seg i bevegelse mot andre Schengen-land enn der de først tok eller fikk opphold.

En annen betydelig utfordring er den økende terrortrusselen som utgår fra militante islamister/jihadister. Utlendingskontroll er et meget viktig forebyggende tiltak. Territoriekontrollen må derfor holde et høyt faglig nivå, spesielt ID-delen. Registrere må flittig benyttes og PST varsles når situasjonen tilsier det.

Grensekontroll på indre grenser i henhold til Schengen-regelverket kan bli konsekvensen av migrasjon utenfor kontroll – og en stor utfordring for politiet. Omprioritering av ressurser – bort fra nærpoltireformen – kan bli følgen av dette. Men en del vil avhenge av om de nordiske land kan enes om å opptre samlet, f.eks. slik den nordiske passunionen fungerte før Schengen kom. I så fall vil Danmark og Sverige måtte ta mye av kontrollen «på sin kappe». Norge drar fordel av å «ligge bakerst». Samarbeid politi – toll er også en faktor av betydning.

På Schengen ytre grenser vil nye krav til kontroll av EØS-borgere medføre betydelig økt ressursbruk. Dette er sommeren 2016 under utredning. POD anslår at regjeldringene i Grenseforordningen vil kreve

ca. 240 årsverk ekstra. Presset vil bli størst i de store lufthavnene.

Grenseoverskridende kriminalitet innenfor EU/Schengen-området har lenge vært en utfordring for norsk politi. Dette vil fortsette, men omtales ikke nærmere her. Problemet er bare delvis Schengen-relatert, fordi EU/EØS-borgere uansett har reisefrihet (fri bevegelighet) innenfor hele EØS-området. Hverken Schengen ytre grenser eller kontroll på indre grenser hindrer dette. Kontroll på indre grenser kan sikkert – i noen grad – hindre lovbruyeres frie bevegelighet, men effekten er uvis. Forskning rundt dette har store metodiske problemer. Grensekontroll er heller ikke noe entydig begrep – grundigheten vil alltid avhenge av trafikkvolumet og den logistikk som er til rådighet.

Flere steder i rapporten er Schengensamarbeidets viktige rolle i norsk politis hverdag blitt fremhevet. Norsk politi skal ha høy kompetanse på bruken av de midler og metoder dette samarbeidet stiller til rådighet. SIS/SIRENE kommer i første rekke her, sammen med viktigheten av ID-arbeid. Regelverk-kunnskap er også en nøkkelfaktor.

Kompetanse er i første rekke en oppgave for PHS – fra bachelor-nivå og oppover. PHS tilbyr flere Schengen-relaterte kurs i sin etter- og videreutdanning. Dette, samt tilbud fra CEPOL og Frontex, er beskrevet tidligere i rapporten. NIDs e-læringskurs i utlendingskontroll er også nevnt.

Et problem for norsk politi er at etter- og videreutdanning er frivillig, både for den enkelte og for politidistriktene. Hvis ikke tilstrekkelig mange meldes på, avlyses kursene. Her skiller Norge seg ut fra mange andre Schengen-stater.

I tidligere Schengen evalueringer av Norge er dette blitt påpekt som en svakhet ved norsk Schengen-deltagelse. Det er normalt i Schengen-landene at spesialopplæring er obligatorisk for alle som jobber med grensekontroll. Budsjettinnstramning i politidistriktene har en tendens til å medføre færre politiansatte på kurs. Kompetanseheving blir salderingspost når det konkurreres med operativ virksomhet – med mindre opplæringen er obligatorisk. Det er en generell erfaring.

En mulighet er å innføre en sertifiseringsordning for grense- og utlendingskontroll. Men det er et tveegget sverd. Hvis ressursene er knappe, og sertifisering ikke obligatorisk for alle politifolk, kan resultatet bli redusert innsats grunnet mangel på spesialister. Norsk politi baserer seg fortsatt – i hovedsak – på generalistprinsippet.

For mange sertifiseringsordninger slår bena under dette. Situasjonen i norsk politi når det gjelder opplæring innen prioriterte fagfelter byr derfor på betydelige utfordringer for ledelsen i de nye politidistriktene.

Denne rapporten avsluttes med en betraktning om **norsk innflytelse i Schengensamarbeidet**.

Hvordan kan innflytelsen best ivaretas? Motto bør være – som det har vært hittil: **Aktivitet med kvalitet!** Gevinster for Norge og norsk politi lar seg hente ut ved aktiv og kompetent opptreden i alle Schengen-fora, på alle nivåer og i alle former for Schengensamarbeid. Det gir to klare fordeler: 1) Kompetansen øker ytterligere gjennom samhandling med andre lands politi og grensevakt. 2) Norske synspunkter på hvordan internasjonalt grense- og politisamarbeid bør drives, får større gjennomslagskraft.

Til dette kan føyes et tredje argument: Så lenge Norge ikke er medlem av EU, er det usikkert hvilke fremtidige samarbeidsordninger norsk politi vil få mulighet til å delta i. Hvis Norge fremstår som en kompetent og forutsigbar samarbeidspartner, øker sjansene for å kunne «henge seg på». Derfor: Til tross for Norges status som et «B-medlem» i Schengensamarbeidet, gjelder det å opptre aktivt og konstruktivt i alle sammenhenger. For å bruke et gammelt ordtak: «Beskjedenhet er en pryde, men man kommer lenger uten den.»

VEDLEGG

Offentlige dokumenter (kronologisk)

Stortingsproposisjoner m/komitéinnstillinger

Samarbeidsavtalen Norge – Schengen 1996 – St.prp. nr. 42 (1996–97) Om samtykke til ratifikasjon av samarbeidsavtale av 19. desember 1996 mellom partene i Schengenavtalen og Schengenkonvensjonen, og Island og Norge om avskaffelse av personkontroll på de felles grenser. Justisdepartementet. (Innst. S. nr. 229 (1996–97))

Særskilt vedlegg nr. 1 til St.prp. nr. 42 (1996–97) Regelverk i henhold til artikkel 1 i samarbeidsavtale av 19. desember 1996 mellom partene i Schengenavtalen og Schengenkonvensjonen, og Island og Norge om avskaffelse av personkontroll på de felles grenser.

Tilknytningsavtalen Norge – Schengen 1999 – St.prp. nr. 50 (1998–99) Om samtykke til inngåelse av en avtale mellom Rådet for Den europeiske union og Republikken Island og Kongeriket Norge om de sistnevnte statenes tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket. Utenriksdepartementet. (Innst. S. nr. 147 (1998–99))

EUROPOL-samarbeidsavtalen – St.prp. nr. 98 (2000–2001) Om samtykke til inngåelse av en avtale mellom Kongeriket Norge og Den europeiske politienhet (EUROPOL) om samarbeid om bekjempelse av alvorlige former for internasjonal kriminalitet. Utenriksdepartementet. (Innst. S. nr. 32 (2001–2002))

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

Frontex-deltagelsesavtalen 2005 – St.prp. nr. 71 (2004–2005) Om samtykke til 1) godtakelse av vedtak om videreutvikling av Schengen-regelverket (rådsforordning (EF) nr. 2007/2004 om opprettelse av et europeisk byrå for forvaltning av det operative samarbeidet ved de ytre grensene til medlemsstatene i EU) og 2) inngåelse av avtale om Norge og Islands deltakelse i det europeiske byrå for forvaltning av det operative samarbeidet ved de ytre grensene til medlemsstatene i EU. Utenriksdepartementet. (Innst. S. nr. 266 (2004–2005)).

Schengen grenseforordning – St.prp. nr. 59 (2005–2006) Om samtykke til godtakelse av vedtak om videreutvikling av Schengen-regelverket (europaparlaments og rådsforordning (EF) nr. 562/2006 om innføring av fellesskapsregler som regulerer bevegelsen av personer over grenser (Schengen-grenseregler). Justisdepartementet.

Returdirektivet – Prop. 2 S (2010–2011) Om samtykke til godtagelse av direktiv 2008/115 (EF) om felles standarder og prosedyrer for retur av tredjelandsborgere med ulovlig opphold (videreutvikling av Schengenregelverket)

Prüm-samarbeidsavtalen – Prop. 54 S (2015–2016) Samtykke til 1) inngåelse av avtale mellom EU og Island og Norge om anvendelse av visse bestemmelser i rådsbeslutning 2008/615/JIS og rådsbeslutning 2008/616/JIS av 26. november 2009.

Lovproposisjoner

Schengen informasjonssystem – Ot.prp. nr. 56 (1998–99) Om lov om Schengen informasjonssystem (SIS) og lov om endringer i utlendingsloven og i enkelte andre lover som følge av Schengensamarbeidet. Justisdepartementet. (Innst. O. nr. 89 (1998-99))

Schengen informasjonssystem – Ot.prp. nr. 35 (2005–2006) Om lov om endringer i lov 16. juli 1999 nr. 66 om Schengen informasjonssystem (SIS). Justisdepartementet.

Returdirektivet – Prop. 3 L (2010–2011) Endringer i utlendingsloven (gjennomføring av returdirektivet). Justisdepartementet. (Innst. 137 L (2010–2011))

Arrestordreloven – overleveringsavtalen – Prop. 137 LS (2010–2011) Lov om pågriping og overlevering til og frå Noreg for straffbare forhold på grunnlag av ein arrestordre (arrestordreloven) og om samtykke til inngåing av avtale 28. juni 2006 mellom EU, Island og Noreg om overleveringsprosedyre mellom partane.

Stortingsmeldinger

St.meld. nr. 33 (1998–1999) Om regelverk som avtalen med Den europeiske union om institusjonelle løsninger for tilknytning til Schengen-samarbeidet skal anvendes på. Justisdepartementet. (Innst. S. nr. 148 (1998-99))

St.meld. nr. 18 (1999–2000) Om Norges deltagelse i internasjonalt politisamarbeid. Justisdepartementet.

St. meld. Nr. 12 (2000–2001) Om Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre. Utenriksdepartementet.

St.meld. nr. 23 (2005–2006) Om gjennomføring av europapolitikken. Utenriksdepartementet.

Meld. St. 9 (2009–2010) – Norsk flyktning- og migrasjonspolitikk i et europeisk perspektiv. (Kap. 5 Schengensamarbeidet). Justisdepartementet.

Meld. St. 5 (2012–2013) EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU. Utenriksdepartementet.

Traktater

Komitologiavtalen med EU – Avtale mellom Den europeiske union og Island, Liechtenstein, Norge og Sveits om disse statenes deltakelse i arbeidet i komiteene som bistår Europakommisjonen i utøvelsen av dens myndighet ved gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket.

Norges offentlige utredninger (NOU)

NOU 2009:20 – Ny grenselov. Politiets grenseovervåking og inn- og utreisekontroll. Justisdepartementet.

NOU 2012:2 – Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU Utenriksdepartementet.

POD-rapporter/publikasjoner

Nasjonal strategi for etterretning og analyse. Politidirektoratet 2007. (Erstattet av Etterretningsdoktrine for politiet 2014.)

Utlendinger og kriminalitet. Kontroll, metoder og sanksjoner. Politidirektoratet 2009.

Politiets omverdensanalyse 2012. Politidirektoratet oktober 2012.

Etterretningsdoktrine for politiet. Politidirektoratet august 2014.

Politiets omverdensanalyse 2015. Politidirektoratet januar 2016.

Litteratur

Ahnfelt/From (1996): Ellen Ahnfelt og Johan From: Politisamarbeid og europeisk integrasjon. Fremveksten av justis- og innenrikssamarbeid i EU, Europol og Schengen. Ad Notam forlag. Oslo 1996.

Den Boer (1997): Monica den Boer (ed.): The Implementation of Schengen: First the Widening, Now the Deepening. European Institute of Public Administration. Maastricht 1997.

Kvam (2008): Bjarne Kvam: Norge og Schengen. Et svekket samarbeid mot kriminalitet. Cappelen Damm AS. Oslo 2008.

Ugelvik (2014): Synnøve Ugelvik: Doktoravhandling (PhD): Inside on the Outside – Norway and Police Cooperation in the EU. UiO 2014.

Terminologi

Forklaring til uttrykk brukt i denne rapporten:

Grensekontroll	Benyttes som samlebegrep for alle former for grensekontroll: Inn-/utreisekontroll og grenseovervåkning.
Irregulær migrasjon	Benyttes i denne rapport som et fellesbegrep: Personers forflytning over grenser mellom stater i hensikt å ta opphold av lengre varighet – uansett motiv/grunnlag – uten at grenseoverskridelsen foregår på foreskreven måte, dvs ved grenseovergang og med de nødvendige reisedokumenter for innreise. Motsatsen er regulær migrasjon, som f.eks. kan være overføring av kvoteflyktninger fra flyktningeleir i FN-regi, innvandring og opphold/arbeid med tillatelse eller familiegjenforening der tillatelse er innvilget på forhånd.
Schengen-landene	Benyttes i denne rapport som betegnelse på landene som er med i Schengensamarbeidet – når fokus er på det geografiske området.
Schengen-området	Benyttes i denne rapport som betegnelse på det geografiske området som omfattes av alle Schengen-landene.
Schengensamarbeidet	Benyttes i denne rapport som betegnelse på summen av de samarbeidsformer som er regulert i Schengen-regelverket (Schengen acquis).
Schengen-statene	Benyttes i denne rapport som betegnelse på de stater som er deltagere i Schengensamarbeidet – når fokus er på de statlige myndighetene.

Politidirektoratet

Desember 2016

Trykk: Norengros Erik Tanche Nilssen AS

Layout: Norengros Erik Tanche Nilssen AS

Foto: Wemunn Aabø, Kåre M. Hansen,

Garyfalos Parisis og Frontex

POD publisasjon: 2016/11

ISBN: 978-82-8256-071-9