



Deres referanse:
201804560

Vår referanse:
201803303-2

Sted, Dato
Oslo, 12.11.2018

HØRINGSSVAR – FORSLAG TIL NY RETTSAKT OM DEN EUROPEISKE GRENSE- OG KYSTVAKT

Det vises til høringsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet av 17.10.2018 om forslag til ny rettsakt om Den europeiske grense- og kystvakt, samt Politidirektoratets anmodning til underliggende enheter av 30.10.2018 om innspill til hørings svar med frist innen 12.11.2018.

Europakommisjonens forslag til forordning nr. 2018/0330 av 12.09.2018 er omfattende og vil sette rammene for den helhetlige europeiske og nasjonale grenseforvaltningen de neste årene. Den svært korte svarfristen medfører imidlertid at Kripos i sitt innspill nedenfor kun forholder seg til de punkter som er særlig nevnt i Politidirektoratets anmodning. Vi legger imidlertid til grunn at det vil bli anledning til å gi eventuelle ytterligere innspill underveis i forhandlingsprosessen.

Innledende bemerkninger

Forslaget til forordning nr. 2018/0330 opphever "Frontex-forordningen" nr. 2016/1624, "EUROSUR-forordningen" nr. 1052/2013, samt Rådets fellesaksjon nr. 98/700/JHA om opprettelsen av FADO-systemet. Disse rettsaktenes formål og virkeområde videreføres i all hovedsak i den nye forordningen, mens virkemidlene forsterkes for høyere kvalitet og effektivitet i grensekontrollen og returarbeidet.

Virkemidlene er blant annet å etablere en grense- og kystvaktstyrke med et personell på 10.000 personer og med en egen flåte av teknisk utstyr som fly, fartøy etc. Dette innebærer en nær tredobling av budsjettet for perioden 2021-27 sammenliknet med dagens nivå for Den europeiske grense- og kystvakt. Forordningen gir til dels detaljerte føringer for medlemslandenes strategiske planlegging, utarbeidelse av risiko- og sårbarhetsanalyser, mål- og resultatstyring med tilhørende rapportering, beredskapsplanlegging, utdanning av personell etc. Medlemslandenes samhandling med Den europeiske grense- og kystvakt, øvrige EU-institusjoner, samt tredjeland mht. grensekontroll og returarbeid reguleres også i detalj.

For Norge vil dette medføre at arbeidet med en strategi for grensekontrollen må videreføres sammen med en klar ansvarsfordeling innen den helhetlige grenseforvaltning mellom direktorat, særorgan, politidistrikt og samarbeidende etater. Dette fordrer blant annet en revisjon av Politidirektoratets grensekontrollrundskriv og en styrking av enkelte enheter.

Kripos

Strategiske prinsipper og planprosess

Forordningens artikler 8 og 9 gir føringer for en strategisk planleggingssyklus over fire år. Dette skal skje både på europeisk og nasjonalt nivå hvor alle enheter med ansvar innen grenseforvaltningen involveres i prosessen. Planlegging av grensekontroll og returarbeid skal baseres på risikoanalyser og bestå av planlegging på operativt nivå for beredskap, kapasitetsutvikling og utdanning, som beskrevet i artikkel 67. Føringerne inkluderer en mekanisme for evaluering av utførelse av planverket, samt en ordning for kontroll og godkjenning av dette ved Den europeiske grense- og kystvakts styre. Prinsippene synes adekvate for gode prosesser.

EUROSUR

Forordningens artikler 18 til 29 regulerer EUROSUR. Nasjonalt koordineringscenter for EUROSUR (NKS), EUROSUR Communication Network (ECN), EUROSUR-applikasjonen og EUROSUR Fusion Services utgjør EUROSUR-rammeverket. Formålet med EUROSUR-rammeverket videreføres fra EUROSUR-forordningen av 2013, jfr. artikkel 18, men mandatet utvides i artikkel 19 til også å gjelde overvåking av luftgrensen, obligatorisk registrering av irregulære hendelser ved grenseovergangssteder, samt tredjelandborgeres irregulære bevegelser over indre grenser.

NKS får gjennom dette et generelt utvidet ansvarsområde. NKS skal blant annet bidra til en effektiv styring av personell og tekniske ressurser i grensekontrollen, samt være Single Point of Contact (SPoC) for Den europeiske grense- og kystvakt og andre lands NKS. Dette gjelder også formidling av planer for grensekontroll- og returoperasjoner i EUROSUR Communication Network (ECN), jfr. artiklene 9 og 67.

Kravet til at NKS skal være operasjonelt 24/7 videreføres. Forslagets artikkel 13 legger opp til at også ordningen med dagens National Frontex Point of Contact (NFPoC) videreføres og at dette nasjonale kontaktpunktet alltid (24/7) skal være tilgjengelig. Det bør etter Kripos' oppfatning vurderes om denne funksjonen skal integreres i NKS av effektivitetshensyn.

Forslaget gjør ECN til et sentralt kommunikasjonsnettverk i grensekontrollen. Per i dag er det kun NKS som har tilgang til nettverket. Politidistriktenes tilgang ble lukket høsten 2017 etter at ECN ble akkreditert til å behandle informasjon gradert EU-RESTRICTED (BEGRENSET).

Forslaget legger opp til at ECN skal akkrediteres for behandling av informasjon gradert opptil EU-CONFIDENTIAL (KONFIDENSIELT), jfr. artikkel 14. Dette vil medføre en betydelig og kostbar utfordring for politiet basert på de erfaringer man har med etablering av nettverk for behandling av gradert informasjon. NKS vil vanskelig kunne utføre de oppgaver som foreslås i forordningen uten mulighet til å kunne kommunisere med politidistrikter og samarbeidende etater i ECN.

NKS skal etablere et nasjonalt situasjonsbilde for grensekontrollen ved å samle informasjon fra en rekke kilder, herunder stasjonære og mobile sensorer brukt i grenseovervåkingen, jf. artikkel 26 punkt 2 bokstav b. Videre skal NKS blant annet støtte og koordinere planlegging og gjennomføring av grensekontrollen, jf. artikkel 21 punkt 3 bokstav c. Disse oppgavene forutsetter en klar ansvarsfordeling mellom NKS og politidistriktene i et revidert grensekontrollrundskriv, investeringer i teknisk utstyr og en styrking av personell og kompetanse ved NKS.

Risikoanalyse

Arbeidet med årlige risikoanalyser basert på CIRAM-modellen videreføres og skal som tidligere danne grunnlaget for planlegging av grensekontrolloperasjoner og returarbeid, jfr. artikkel 30. Utarbeidelse av sårbarhetsanalyser reguleres nærmere i artikkel 33. Den europeiske grense- og kystvakt skal utvikle et rapporteringssystem for sårbarhetsanalyse som en integrert del av ECN. Rapporteringen er meget omfattende og detaljert. Det legges opp til at registrering skal utføres på regionalt og lokalt nivå i en egen applikasjon i ECN, noe som forsterker behovet for tilgang til det graderte nettverket i politidistrikter og samarbeidende etater.

Retur inkludert aktivitet i tredjeland

Forordningens artikler 49 - 54 regulerer innsatsen for retur av tredjelandsborgere uten lovlig opphold i Schengenområdet. Den europeiske grense- og kystvakt har de siste årene fått en mer sentral koordinerende og operativ rolle i returarbeidet, og denne utviklingen foreslås videreført. Den europeiske grense- og kystvakt skal mellom annet motta månedlige rapporteringer på området fra medlemslandene, planlegge og finansiere felles returoperasjoner, samt utvikle systemer for informasjonsutveksling mellom medlemsland som beskrevet i artikkel 50.

Planverk for returarbeidet skal være en del av EUROSUR-rammeverket, jf. artikkel 20 nr. 1 bokstav f og artiklene 9 og 67. Videre tillegges NKS ansvaret for å utveksle informasjon med nasjonale liaisoner på returfeltet for bidrag til det europeiske situasjonsbildet, jf. artikkel 21 nr. 3 bokstav i. Disse føringene medfører at den nasjonale ansvarsfordelingen også må vurderes for dette.

Etablering og myndighetsutøvelse for kategori 1

Den europeiske grense- og kystvakt består av tre kategorier operativt personell som beskrevet i artiklene 55–58. Medlemsstatenes forholdsmessige bidrag til styrkens kategori 2 og 3 personell er listet i forordningens vedlegg nr. III og IV. Det foreslåtte bidrag fra Norge er 20 personell i kategori 2 og 93 personell i kategori 3 allerede i 2020. For kategori 2 skal Norges bidrag øke suksessivt frem til 40 i 2025. Medlemslandene skal innen 30. juni melde inn aktuelt personell i kategori 2 for det påfølgende år. Per i dag er ett norsk personell beordret til tjeneste i Frontex. En økning til 20 som skal være klart per utgangen av juni 2019 fordrer en betydelig innsats i rekrutteringen. Et så høyt antall norsk personell i tjeneste for Den europeiske grense- og kystvaktstjeneste kan på kort sikt svekke kapasitet og kompetanse på fagfeltet i politidistriktene. Hvis forslaget blir vedtatt bør det hurtig avklares hvilken enhet som skal forestå rekrutteringen. Videre vil det kreve nasjonale HR-ressurser å følge opp personellet under beordringsperioden. Det gjelder også for personell beordret i kategori 3.

Kripos legger til grunn at forslaget om en samlet operativ styrke på 10.000 personell i Den europeiske grense- og kystvakt for fremtiden er basert på en kvalitativt god behovsanalyse. Det er imidlertid hensiktsmessig med en evaluering av dens kapasiteter vurdert mot oppdragsporteføljen midtveis i perioden 2021-27, slik som beskrevet i artikkel 59, jf. artikkel 65.

Styrkens opptreden, oppgaver og myndighetsutøvelse er regulert i forordningens artikler 82 og 83, samt i vedlegg nr. II og V. Reglene er i hovedsak en videreføring av dagens ordning. Personellets oppgaver beskrevet i vedlegg nr. II er hovedelementer i grensekontrollen og en

naturlig følge av forordningens hovedformål om en multinasjonal styrke som kan deployeres i hvilken som helst medlemsstat når behovet skulle oppstå.

Oppgavene skal utføres i henhold til vertslandets nasjonale lovgivning og under ledelse av vertslandets personell, jf. artikkel 83 punkt 2 og 3. For myndighetsutøvelse, herunder bæring og bruk av våpen, er det gitt særskilte regler for Den europeiske grense- og kystvakts operative personell kategori 1 i forordningens vedlegg nr. V. Kjerneprinsipper som forholdsmessighet i maktbruk, retningslinjer for våpenbruk, kontrollmekanismer og en ordning for godkjenning av våpentyper etc. er i hovedsak overensstemmende med prinsippene i den norske våpeninstruksen for politiet. Vertslandet for styrken er i vedleggets punkt 4 gitt en reservasjonsrett med hensyn til hvilke våpen, ammunisjon og annet utstyr styrken kan bære, men det foreligger en motstrid mellom forslaget og den norske våpeninstruksen på andre punkter, som for eksempel myndigheten til å gi bevæpningsordre. Hvis forslaget vedtas på dette punkt må det vurderes en utvidelse av unntakene for våpeninstruksens personellmessige virkeområde, jf. § 1-2 nr. 3. Svaret på hvordan dette bør reguleres er imidlertid ikke opplagt. En deployering av Den europeiske grense- og kystvakts personell i kategori 1 i Norge vil nok være av en mer langvarig karakter enn de forhold som har gitt grunnlag for de eksisterende personellmessige unntak.

Avsluttende merknader

Forslaget til forordning nr. 2018/0330 om Den europeiske grense- og kystvakt vil, om det vedtas, få stor betydning for den helhetlige grenseforvaltningen i tiden fremover. Arbeidet med en nasjonal strategi for grenseforvaltningen må videreføres, sammen med en klar ansvarfordeling på fagområdet mellom direktorat, særorgan, politidistrikt og samarbeidende etater. Dette bør gjøres gjennom et revidert grensekontrollrundskriv. NKS ved Kripos vil få utvidet sitt ansvarsområde og må styrkes med personell, teknisk utstyr og kompetanse. ECN blir et sentralt gradert kommunikasjonsnettverk som det må gis tilgang til både på regionalt og lokalt nivå i politidistriktene, samt til samarbeidende etater. Forslaget er kostbart, ikke bare i form av en nær tredobling av Norges årlige bidrag til Den europeiske grense- og kystvakt fra dagens nivå, men også i form av de tiltak som må iverksettes nasjonalt.

Med hilsen



Vignleik Antun
ass. Sjef Kripos

Saksbehandler:
Lars Ytterstad
politiadvokat