



POLITIET
POLITIDIREKTORATET

Nasjonal strategi for helhetlig grenseforvaltning

Tidshorisont: 2025 - 2030

Dokumenteier:		Versjon:
Politidirektøren.		1.0
Dokumentforvalter:	Arkivreferanse:	Godkjent dato:
IDA004, Grense, utlending og internasjonal seksjon i POD		12. mai 2025

Innhold

Sammendrag og hvordan lese strategien	5
DEL I: INNLEDNING.....	6
1. Introduksjon	6
1.1. Europeisk helhetlig grenseforvaltning (EIBM)	6
1.1.1. Den flerårige strategiske politiske syklusen for EIBM	6
1.2. Strategisk syklus 2023-2027	7
1.2.1. EU-Kommisjonens kommuniké av 15.03.2023.....	7
1.2.2. Den tekniske og operasjonelle strategien for EIBM - Frontex	8
1.2.3. Nasjonal IBM-strategi.....	8
1.3. Nasjonal kontekst, IBM-konsept og de sentrale aktørene	9
1.3.1. Roller og ansvarsfordeling.....	10
1.4. Rettslig grunnlag	12
2. Styring, prosess og oppfølging	12
2.1. Styringsstruktur for helhetlig grenseforvaltning	12
2.2. Prosess for utarbeidelse, oppfølging og revidering av strategien	13
3. Situasjons- og risikobilde	14
3.1. Europeisk/globalt risikobilde.....	14
3.2. Norges grenser og overordnet situasjons- og risikobilde	14
DEL II: STRATEGI	15
4. Overordnet målbilde	15
4.1. Strategiske mål for europeisk helhetlig grenseforvaltning	15
4.2. Nasjonalt målbilde 2022-2027 for helhetlig grenseforvaltning for politiet	16
5. Komponenter	16
5.1. Grensekontroll.....	16
5.2. Maritim søk og redning ved gjennomføring av grenseovervåking	24
5.3. Risikoanalyse	25
5.4. Samarbeid på europeisk nivå	25
5.5. Nasjonalt tverretatlig samarbeid	28
5.6. Samarbeid med tredjeland	29
5.7. Tekniske og operative tiltak innenfor Schengen-området	32
5.8. Retur av tredjelandsborgere.....	34
5.9. Den nyeste teknologien, herunder store informasjonssystemer	38
5.10. System for kvalitetskontroll.....	40
5.11. Solidaritetsmekanismer, særlig EU- finansieringsmekanismer	41
6. Overordnede komponenter	42
6.1. Grunnleggende rettigheter	42

6.2. Utdanning og opplæring	43
6.3. Forskning og innovasjon	45
Vedlegg	47

Sammendrag og hvordan lese strategien

Nasjonal strategi for helhetlig grenseforvaltning (Integrated Border Management - IBM) skal sikre felles overordnet forankring for grenseforvaltningen og en felles forståelse av implementering og videre utvikling av helhetlig grenseforvaltning i Norge.

Det overordnede målet er å forvalte grensepasseringer effektivt og samtidig sikre den ytre grensen og territoriet ved migrasjonsutfordringer og mot grensekryssende kriminalitet og trusler, samtidig som grunnleggende rettigheter blir ivaretatt.

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) har det overordnede ansvaret for den nasjonale strategien, i samarbeid med Forsvarsdepartementet (FD), Utenriksdepartementet (UD), Finansdepartementet (FIN), Samferdselsdepartementet (SD) og Helse- og omsorgsdepartementet (HOD). Dette er den andre utgaven av nasjonal strategi for helhetlig grenseforvaltning, og er godkjent av politidirektøren.

Politidirektoratet (POD) har fått delegert ansvar fra JD for å utarbeide og revidere strategien, i samarbeid med politidistrikt og særorgan, Forsvaret, Tolletaten og Utlendingsdirektoratet (UDI). Det er lagt vekt på å utforme strategiske og spesifikke mål som er forankret i eksisterende plan- og styringsdokumenter så langt som mulig.

Strategidokumentet er delt inn i to deler. Del I er innledningen, og omfatter en introduksjon med en nærmere forklaring og definisjon på europeisk helhetlig grenseforvaltning (EIBM), den flerårige strategiske politiske syklusen, nasjonal kontekst og IBM-konseptet, rettslig grunnlag, styring, prosess og oppfølging av strategien, samt europeisk og nasjonalt situasjonsbilde.

Del II er strategi, og oppsummerer strategiske mål for EIBM, samt nasjonalt målbilde for helhetlig grenseforvaltning 2022-2027 i politiet. Kapittel 5 og 6 følger de strategiske og overordnede komponentene. For hver komponent er det formulert et strategisk mål, samt ett eller flere spesifikke mål. Det er også utarbeidet en kort beskrivelse av målbilde for ønsket situasjon ved slutten av strategiperioden, beskrivelse av nåsituasjon og utfordringsbilde, samt prioriteringer tilknyttet det enkelte spesifikke mål.

Det bemerkes at komponenten tilknyttet samarbeid mellom relevante unionsinstitusjoner, -organer, -kontorer og -byråer ikke omhandles i strategien, da det ikke anses relevant på nasjonalt nivå. Videre bemerkes det at alminnelig utlendingskontroll etter utlendingslovens §21 er valgt inntatt i strategien som en del av de etablerte tekniske og operative tiltak innenfor Schengen-området som skal kompensere for manglende kontroll på indre grenser og bidra til å bekjempe ulovlig¹ innvandring og grensekryssende kriminalitet, og som må fungere i sammenheng med grensekontrollen på yttergrensen.

I vedlegg 1 følger tiltaksplanen.

I vedlegg 2 følger nasjonal kapasitetsplan.

I vedlegg 3 følger en oversikt over forkortelser.

¹ Begrepet *ulovlig* migrasjon/innvandring/opphold benyttes i tråd med *Prop. 108 S (2021–2022) Samtykke til godtakelse av forordning (EU) 2019/1896 om den europeiske grense- og kystvakten*.

DEL I: INNLEDNING

1. Introduksjon

1.1. Europeisk helhetlig grenseforvaltning (EIBM)

Migrasjonskrisen i 2015 og det vedvarende presset mot Schengens yttergrenser aktualiserte behovet for ytterligere å styrke den kollektive grenseforvaltningen i Europa. Med bakgrunn i dette ble Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 2019/1896 om den europeiske grense- og kystvakt vedtatt i 2019² (EBCG-forordningen). Forordningen etablerer en europeisk grense- og kystvakt. Denne består av Det europeiske grense- og kystvaktbyrået, heretter kalt Frontex, og medlemsstatenes nasjonale myndigheter med ansvar for grensekontroll (inkludert kystvakt så langt denne utfører grensekontroll-oppgaver), samt nasjonale myndigheter med ansvar for retur.

Opprettelsen av den europeiske grense og kystvakt skal sikre en europeisk helhetlig grenseforvaltning (European Integrated Border Management - EIBM) for å oppnå en effektiv forvaltning av de ytre grensene med full overholdelse av de grunnleggende rettighetene, og for å øke effektiviteten av Unionens returpolitikk.

EIBM kan defineres som: "*Nasjonal og internasjonal koordinering og samarbeid mellom alle relevante myndigheter og byråer som er involvert i grensesikkerhet og handelsfasiliteter, for å etablere virkningsfull, effektiv og koordinert grenseforvaltning ved de ytre EU-grensene, for å nå målet om åpne, men godt kontrollerte og sikre grenser*³."

EBCG-forordningen artikkel 3 definerer de 12 strategiske og tre overordnede komponentene som EIBM omfatter.

1.1.1. Den flerårige strategiske politiske syklusen for EIBM

Den flerårige strategiske politiske syklusen for EIBM er definert i EBCG-forordningen artikkel 8. Syklusen gir et felles styringsrammeverk for å svare på definerte utfordringer på en helhetlig, integrert og systematisk måte. Den gir de politiske prioriteringene og den strategiske retningen for EIBM i et femårsperspektiv.

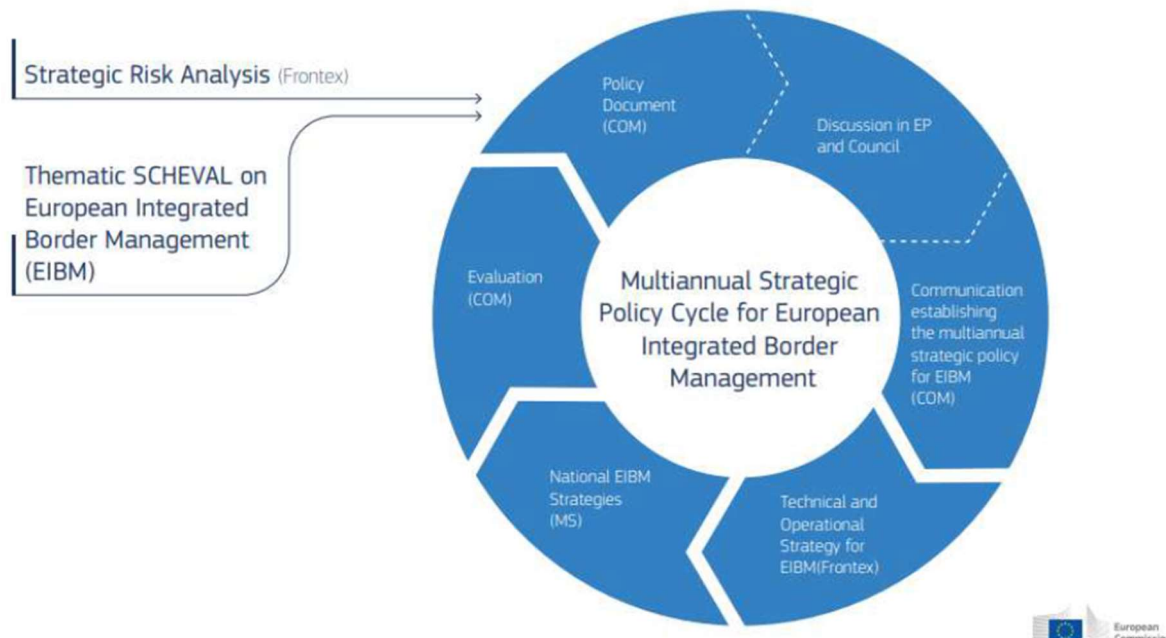
Syklusen består av fire steg, jf. artikkel 8:

- 1) Basert på den strategiske risikoanalysen for EIBM utarbeider EU-Kommisjonen et policy-dokument og et kommuniqué som etablerer en ny flerårig politisk syklus, og gir politiske prioriteringer og strategisk retning for perioden.
- 2) Frontex utarbeider basert på dette en teknisk og operasjonell strategi for EIBM.
- 3) Medlemsstatene utarbeider sine nasjonale IBM-strategier, basert på den tekniske og operasjonelle strategien og policyen fra Kommisjonen.

² Europaparlaments- og Rådsforordning (EU) 2019/1896 av 13.11.2019 om den europeiske grense- og kystvakt.

³ https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/european-integrated-border-management_en#Definition

- 4) Fire år etter vedtak av den flerårige strategiske policyen for EIBM, evaluerer Kommisjonen implementeringen av denne som en forberedelse til etablering av ny femårig strategisk syklus.



Figur 1: Multiannual Strategic Policy Cycle for European Integrated Border Management.⁴

Med grunnlag i den flerårige strategiske polisyklusen skal den europeiske grense- og kystvakt etablere en integrert planleggingsprosess for grenseforvaltning og retur, herunder operasjonsplanlegging, beredskapsplanlegging og planleggingsprosesser for kapasitetsutvikling.

1.2. Strategisk syklus 2023-2027

1.2.1. EU-Kommisjonens kommuniqué av 15.03.2023

EU-Kommisjonen publiserte 15.03.2023 et kommuniqué som etablerer den inneværende strategiske syklusen for EIBM⁵. Kommuniquéet er et strategisk politisk dokument som angir et felles utfordringsbilde, politisk rammeverk og retningslinjer for gjennomføringen av en effektiv europeisk helhetlig grenseforvaltning for perioden 2023 til 2027. Det vises i dokumentet til fem overordnede prinsipper for EIBM:

For det første gjennomføres EIBM som et felles ansvar mellom Frontex og de nasjonale myndighetene med ansvar for grenseforvaltning og retur. Frontex skal støtte anvendelsen av unionstiltak for å forvalte de ytre grensene og retur ved å styrke, vurdere og koordinere medlemsstatenes arbeid med å gjennomføre disse tiltakene. Byråets aktiviteter skal supplere medlemsstatenes innsats.

⁴ "Policy document developing a multiannual strategic policy for European integrated border management in accordance with Article 8(4) of Regulation (EU) 2019/1896", EU-Kommisjonen 24.05.2022.

⁵ "Communication from the Commission to the European Parliament and the Council establishing the multiannual strategic policy for European integrated border management, COM (2023) 146 final.", 15.03.2023.

For det andre er EIBM basert på en firedelt modell for adgangskontroll som omfatter tiltak i tredjestater som ved den felles visumpolitikken, tiltak med nabotredjestater, grensekontrolltiltak på de ytre grensene, risikoanalyse og tiltak innenfor Schengen-området og retur.

For det tredje er omfattende situasjonsforståelse i nær sanntid nødvendig for den europeiske grense- og kystvaktens korrekte og rettidige reaksjon på nye trusler. Dette krever et helhetlig europeisk situasjonsbilde som utvikles og kontinuerlig oppdateres av Frontex på EU-nivå og av medlemsstatene på nasjonalt nivå.

Det fjerde prinsippet fremhever at gjennomføringen av EIBM er basert på konstant beredskap til å reagere på nye trusler og gi de nødvendige verktøyene for å svare på og håndtere slike trusler ved de ytre grensene.

Til sist påpekes det at europeisk helhetlig grenseforvaltning krever høy grad av spesialisering og profesjonalitet, og at den europeiske grense- og kystvakten bør utvikle en felles grensevakkultur og høy grad av profesjonalitet med høye etiske verdier og integritet.

I kommunikéet defineres seks strategiske mål for EIBM i perioden, disse omtales i kapittel 4.1. Videre defineres politiske prioriteringer og strategisk retning for hver av de 15 komponentene. I denne nasjonale strategien reflekteres dette i målbildebeskrivelsene knyttet til hver komponent i kapittel 5 og 6.

1.2.2. Den tekniske og operasjonelle strategien for EIBM - Frontex

Med bakgrunn i kommunikéet fra EU-Kommisjonen, har Frontex, i nært samarbeid med medlemsstatene og Kommisjonen, etablert en ny teknisk og operasjonell strategi for implementering av EIBM⁶ (TO EIBM), vedtatt av styret i Frontex 20.09.2023. Formålet med TO EIBM er å oversette politiske målsettinger og prioriteringer inn i et rammeverk for implementering gjennom konkrete tekniske og operasjonelle tiltak for gjennomføring av den europeiske grense og kystvakt. Gjennomføringen av EIBM krever at strategien og implementeringsplanen som er etablert på EU-plan, effektivt omsettes til de nasjonale strategiene for helhetlig grenseforvaltning som utarbeides i medlemslandene. Arbeidsgruppen for EIBM (EIBM WG) som er etablert under Frontex' styre vil støtte den videre implementeringen av TO EIBM.

De strategiske målene som er beskrevet i TO EIBM omtales i kapittel 4.1.

1.2.3. Nasjonal IBM-strategi

Integrated Border Management er i Norge oversatt til *helhetlig grenseforvaltning*, og nasjonal strategi for helhetlig grenseforvaltning kalles derfor også nasjonal IBM-strategi i dagligtale. Den nasjonale strategien er basert på det europeiske konseptet for helhetlig grenseforvaltning slik dette er beskrevet i artikkel 3 i EBCG-forordningen, og bygger på det etablerte, norske konseptet for helhetlig grenseforvaltning.

⁶ "A European Border and Coast Guard Community, Built on Trust, to Protect and Connect Europe - Technical and Operational Strategy for European Integrated Border Management 2023–2027", Frontex, 20.09.2023.

Strategien tar utgangspunkt i situasjons- og risikobildet som er definert (se kap. 3), tar opp i seg de strategiske føringene fra policy-dokumentene og TO EIBM, og definerer målbilde og strategiske føringer innenfor hver komponent.⁷

Den nasjonale strategien er også samordnet med det nasjonale programmet for bruk av midler fra EUs fond for grenser og visum (BMVI) og vil også fremover bli revidert i henhold til den flerårige syklusen for EIBM.

Strategien og tilhørende tiltaksplan samsvarer med relevante nasjonale strategi- og styringsdokumenter og etablerte tiltaksplaner etter Schengen-evalueringen i 2022. Særlig ses strategien i sammenheng med nasjonal strategi for retur⁸, politiets virksomhetsstrategi⁹ og politiets kompetanse- og kunnskapsstrategi¹⁰.

Strategien ivaretar også målbildet for helhetlig grenseforvaltning i politiet, utarbeidet i 2022 (se kap. 4.2).

1.3. Nasjonal kontekst, IBM-konsept og de sentrale aktørene

Norge er et Schengen-tilknyttet land, det vil si et land som ikke er medlem av Den europeiske union, men som deltar i Schengen-samarbeidet.¹¹

Det er inngått egne tilleggsavtaler om Norges deltakelse i Frontex, eu-LISA (EUs IKT-byrå) og de Schengen-relevante fondsmekanismene på justis- og innenriksområdet, som fastsetter nærmere betingelser bl.a. mht. budsjettbidrag og institusjonelle løsninger. Norge er representert i styret både i Frontex og i eu-LISA, og har begrenset stemmerett. Norges budsjettbidrag og det operative bidraget til den europeiske grense- og kystvakt utgjør en forholdsmessig andel av de samlede budsjetter og operasjoner. I 2016-2018 deltok Norge med to fartøy i felleseuropeiske operasjoner i Middelhavet.

Norske myndigheter deltar aktivt i EUs samarbeid med tredjeland og støtter EUs internasjonale operasjoner. Helhetlig grenseforvaltning er en del av Schengen-samarbeidet, og i Norge som i EU er IBM-konseptet det strategiske grunnlaget.

For Norges del er helhetlig grenseforvaltning implementert gjennom avtaler og samarbeidsordninger med tredjeland, bilateralt og gjennom internasjonale organisasjoner, utstasjonering av liaisons, grensekontroll utført av politiet med støtte fra Forsvaret og andre relevante aktører, og kontrolltiltak og samarbeid innenfor

⁷ Som nevnt i innledningen er komponenten tilknyttet samarbeid mellom relevante unionsinstitusjoner, organer, -kontorer og -byråer ikke omhandlet i strategien.

⁸ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/returstrategi-2023-2029/id2979860/>

⁹ Politiets virksomhetsstrategi 2023–2025.

¹⁰ Politiets kompetanse- og kunnskapsstrategi 2021–2025.

¹¹ Tilknytningen til Schengen-samarbeidet er forankret i avtale av 18.05.1999 om Norges og Islands tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutvikling av Schengen-regelverket. Norge ble operativt Schengen-medlem i mars 2001. Alt Schengen-regelverk gjøres gjeldende i Norge ved en prosess med notifisering av godtakelse av nye rettsakter overfor EU. Saker av særlig viktighet må legges frem for Stortinget for samtykke til godkjenning før de blir notifisert. Norske myndigheter deltar i alle relevante Rådsarbeidsgrupper, i Schengen-evaluering og i komiteer og ekspertgrupper under EU-Kommisjonen.

Schengen-området, inklusive høy vektlegging av retur av tredjelandsborgere uten lovlig opphold.

1.3.1. Roller og ansvarsfordeling

Ansvar for helhetlig grenseforvaltning er organisert i en definert kommandokjede under JD.

Norge har ett integrert politi med ansvar for alle politiets gjøremål, inklusive grensekontroll (inn- og utreisekontroll, samt grenseovervåking) og andre sentrale elementer innenfor helhetlig grenseforvaltning. Innenfor politiet er helhetlig grenseforvaltning implementert på operativt nivå, hovedsakelig gjennom politiets grensekontrollrundskriv¹², som definerer roller og ansvar for grenseforvaltningsoppgaver i politiet.

Aktørene innen den helhetlige grenseforvaltningen er avhengige av et nært og godt samarbeid på en rekke områder, og utøvelsen av politiets ansvar innenfor grenseforvaltningen hviler tungt på etablerte og nødvendige bistands- og samarbeidsordninger med andre myndigheter og aktører.

Politiets gjennomføring av grensekontroll er basert på samarbeid med andre myndigheter, særlig støttes politiet av Forsvaret ved GSV og Kystvakten. Dersom det er behov, kan også Tolletaten bidra til politiets grensekontroll. Alt personell som utfører inn- og utreisekontroll av personer eller grenseovervåkning, gjennomgår særskilt opplæring av eller med støtte fra politiet, herunder opplæring i begrenset politimyndighet.

Et nært samarbeid mellom politiet og Tolletaten er viktig for å sikre effektive grensepasseringer. Tolletaten har ansvaret for kontroll med vareførsel til og fra Norge som hjemlet i vareførselsloven, og dette kan også innebære fysisk kontroll av personer. Også i situasjoner med et migrasjonshensyn og i et kriminalitetsforebyggende perspektiv, er politiet avhengig av et nært samarbeid med Tolletaten. Dette samarbeidet reguleres gjennom nasjonale og regionale avtaler¹³.

Politiets samarbeid med Forsvaret ved Garnisonen i Sør-Varanger (GSV) om overvåkning av landegrensen mot Russland. Samarbeidet mellom politiet og Forsvaret på landegrensen reguleres i en egen samarbeidsinstruks.¹⁴ Utfyllende bestemmelser til instruksen er gitt i samarbeidsavtalen mellom Finnmark politidistrikt, grensevaktbataljonen GSV og grensekommissariatet, som ble revidert i 2023.¹⁵ Norges Grensekommissær for den norsk-russiske grense har som hovedoppgave å føre tilsyn med at Grenseavtalen og andre avtaler mellom Norge og Russland som regulerer grenseforholdene blir overholdt av begge parter. Grensekommissæren samarbeider nært med Forsvaret ved GSV og stedlig politi.

¹² POD 19.04.2024: Retningslinjer for politiets planlegging og gjennomføring av grensekontroll og utlendingskontroll på territoriet (Grensekontrollrundskrivet).

¹³ Samarbeidsavtale mellom politiet og Tolletaten av 29.04.2021.

¹⁴ Forskrift 5. august 2005 nr. 852 Instruks om samarbeid om grenseoppsynet på landegrensen mellom Norge og Russland.

¹⁵ <https://www.politiet.no/globalassets/dokumenter-strategier-og-horinger/finnmark/samarbeidsavtale-mellom-finnmark-politidistrikt-grensevaktbataljonen-gsv-og-grensekommissariatet-2023-elektronisk.pdf>

I den fysiske og tekniske overvåkingen av sjøgrensen samarbeider politiet med Forsvaret ved Kystvakten, med Kystverket, Sjøfartsdirektoratet og Fiskeridirektoratet. Samarbeidet på sjøgrensen mellom politiet og Forsvaret ved Kystvakten reguleres gjennom kystvaktloven,¹⁶ og samarbeidsavtalen mellom politidirektøren og sjef for Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) tilknyttet Kystvaktens kontroll på Schengen yttergrense.¹⁷

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) er direkte underlagt JD er en del av den norske politietaten, og har som primæransvar å forebygge og etterforske straffbare handlinger mot rikets sikkerhet.

Politiet har også oppgaver innen utlendingsforvaltningen og har som de øvrige utlendingsmyndighetene et ansvar for å legge til rette for lovlig migrasjon, men også å forhindre at systemet utnyttes. Politiet ved politidistriktene behandler søknader om opphold, gjennomfører utlendingskontroller og forbereder saker om bort- og utvisning og tilbakekall. Politiets utlendingsenhet (PU) har ansvar for å registrere asylsøkere, fastsette identitet og returnere utlendinger uten lovlig opphold i Norge. PU er også nasjonalt kontaktpunkt på retur (DCP) for Frontex.

UDI behandler søknader om opphold i Norge, bort- og utvisningssaker, samt tilbakekallssaker. UDI har også ansvaret for innkvartering i asylmottak og forvalter ordningen med assistert retur.

Utlendingsnemnda (UNE) er et selvstendig og uavhengig domstollignende organ som behandler klager på vedtakene til UDI på utlendingsfeltet, inkludert klager på assistert retur.

Landinfo er utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon. Nasjonalt ID-senter er et faglig selvstendig ekspertorgan som skal sikre høy kvalitet på ID-arbeidet som gjøres i utlendingsforvaltningen.

Under UD og UDIs ledelse har utenriksstasjonene også ansvar for kontroll av opplysninger i søknader om kort- eller langtidsopphold. UD har styrket dette arbeidet med egne ID-eksperter stasjonert i utsatte regioner. Ved enkelte utenriksstasjoner er det også stasjonert nordiske liaisonoffiserer (NLO) som bindeledd mellom politi og tollmyndigheter i nordiske land, og spesialutsendinger for utlendingssaker, "Immigration Liaison Officers" (ILO), for å styrke returarbeidet og å hindre ulovlig innvandring og menneskesmugling.

Andre sentrale aktører er eiere av havner og lufthavner, som må bidra til ivaretagelsen av nasjonale og internasjonale forpliktelser knyttet til sikkerhet på grensene og på territoriet.

For en mer detaljert oversikt over roller og ansvarsfordeling tilknyttet grense- og utlendingsforvaltningen henvises det til grensekontrollrundskrivet og nasjonal strategi for retur.

¹⁶ Lov 13. juni 1997 nr. 42 om Kystvakten.

¹⁷ Samarbeidsavtale mellom Politidirektøren og sjef for Forsvarets operative hovedkvarter 11. mai. 2011 vedrørende Kystvaktens kontroll på Schengen yttergrense.

1.4. Rettslig grunnlag

Det gjeldende rettslige grunnlaget for grenseforvaltningen er i hovedsak lov om grensetilsyn og grensekontroll av personer (grenseloven), med forskrift om grensetilsyn og grensekontroll av personer (grenseforskriften), som begge trådte i kraft 01.05.2022. Et annet sentralt rettslig grunnlag er Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven), som trådte i kraft 01.01.2010. Utlendingsforskriften (Forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her) av 15.10.2009 nr. 1286, utfyller utlendingslovens materielle og prosessuelle regler.

Grenseloven etablerer det rettslige fundamentet for utøvelsen av sivil grensekontroll av personer. Grenseloven baserer seg på Schengen-samarbeidets kvalitative krav til grensekontrollen, de folkerettslige rammene for norsk myndighetsutøvelse og grenseavtalene med Norges naboland. Lovens overordnede formål er å sikre at grensetilsyn og grensekontroll av personer utføres i samsvar med nasjonale behov og internasjonale forpliktelser, herunder tydeliggjøre ansvar og styring og fremme samarbeid mellom berørte myndigheter. Loven skal i tillegg legge til rette for lovlig bevegelse over grensene, og bidra til å bekjempe grensekryssende kriminalitet og ulovlig innvandring.

Et sentralt mål med grenseloven er også å etablere et sterkere og mer oversiktlig rettslig grunnlag for politiets ansvar for og styring av grensekontrollen, og for de viktige oppgaver andre myndigheter bidrar med.

Grenseloven inneholder alle regler om ansvar, organisering og gjennomføring av grensetilsyn og grensekontroll, mens utlendingsloven fastsetter de materielle vilkårene for utlendingers adgang til riket og deres opphold her. Utlendingsloven har to hovedformål: å ivareta rettssikkerheten til utlendinger og gi grunnlag for regulering og kontroll med innvandringen. Loven gir også grunnlag for vern av utlendinger som har krav på beskyttelse. Grenseloven med tilhørende forskrift samvirker med utlendingsloven. Grenseloven må også ses i sammenheng med, og suppleres av, annen lovgivning, slik som politiloven og sikkerhetsloven.

2. Styring, prosess og oppfølging

2.1. Styringsstruktur for helhetlig grenseforvaltning

Ansaret for helhetlig grenseforvaltning er organisert under JD.

Det er etablert en struktur for strategisk koordinering av helhetlig grenseforvaltning på nasjonalt nivå, som omfatter et departementsforum, heretter kalt departementsforumet, for håndtering av etablerte og kommende forpliktelser på justis- og innenriksområdet i EU (Schengen-samarbeidet)¹⁸.

Departementsforumet skal bidra til å sikre oppmerksomhet på - og legge til rette for - at aktørene har en helhetlig og systematisk strategisk styring av arbeidet med å gjennomføre Norges folkerettslige forpliktelser innen Schengen-samarbeidet generelt, og når det gjelder Schengen IT-systemene spesielt. Målet vil blant annet være å realisere gevinstpotensialet i samarbeidet på nasjonalt nivå. Forumet skal være en rådgivende

¹⁸ Overordnede rammebetingelser og føringer - Schengen IT-forpliktelser på justisfeltet, 20.12.2022, Justis- og beredskapsdepartementet.

møteplass for koordinering mellom aktørene for å oppnå en effektiv prosjektgjennomføring og beslutningsprosess i de enkelte styringslinjene. Forumet vil legge til rette for gode beslutninger i departementene, og ved behov, i regjeringen. Forumet vil ikke ha beslutningsmyndighet, og operasjonelt gjennomføringsansvar for prosjekter vil fortsatt ligge i eksisterende linjestruktur. Anbefalinger fra forumet skal bringes inn i den ordinære etatsstyringen.

JD leder departementsforumet. I tillegg deltar også FIN, FD, UD, SD, Nærings- og fiskeridepartementet (NFD), POD og UDI. Departementsforumet møtes minimum én gang hvert halvår, men JD kan invitere til hyppigere møter ved behov. Forumets medlemmer kan også foreslå hyppigere møter.

I arbeidet med etableringen av de nye EU-systemene, er det også opprettet et tverretattlig programråd¹⁹. Hensikten med programrådet på etatsnivå er å sikre god koordinering mellom de involverte virksomhetene og behandle eventuelle utfordringer med flaskehalser, grensesnitt og risikopunkter mellom etatene. Det tverretattlige programrådet er etablert av POD, i tråd med departementets føringer.

2.2. Prosess for utarbeidelse, oppfølging og revidering av strategien

Politiet har ansvaret for sentrale komponenter innenfor helhetlig grenseforvaltning, og ansvaret for utarbeidelse, fastsettelse og oppfølging av strategien er delegert til POD²⁰. Strategien følges opp i kontakten med EUs organer og øvrige Schengen-partnere og oppfølgingen av strategien koordineres med andre etater som har et ansvar på dens virkeområde

Strategien er utarbeidet i samarbeid med politidistrikt og særorgan, UDI, Kystvakten, GSV og Tolletaten.

Implementering av strategien skjer først og fremst ved gjennomføring av de tiltak som defineres i medfølgende tiltaksplan (vedlegg 1). POD vil invitere til årlige samarbeidsmøter for gjennomgang av implementeringen av strategien og tiltakene, samt vurderinger av eventuelle behov for justeringer i tiltaksplanen. Departementsforum anses som et egnet forum dersom det er behov for koordinering utover det operasjonelle nivået.

Det forutsettes videre at implementeringen av strategien vil inngå som en del av nasjonal kvalitetskontrollmekanisme, som omtales under spesifikt mål 10.1 (kap. 5.10).

Strategidokumentet vil også inngå som en del av evaluering i tråd med forordning (EU) 2022/922²¹, og med EBCG-forordningen artikkel 8 (7). Det legges til grunn at strategien revideres i tråd med anbefalinger fra evalueringen, samt i henhold til den flerårige syklusen for europeisk helhetlig grenseforvaltning.

¹⁹ Deltakere i rådet er POD, UDI, Tolletaten, Statens vegvesen, Kystvakten og Redningsselskapet.

²⁰ ref. 24/92043-14 Nasjonal strategi for helhetlig grenseforvaltning– forankring og videre prosess, JD 27.11.2024

²¹ Regulation (EU) 2022/922 of the European Parliament and the Council of 9 June 2022 on the establishment and operation of an evaluation and monitoring mechanism to verify the application of the Schengen acquis.

3. Situasjons- og risikobilde

3.1. Europeisk/globalt risikobilde

Situasjonen i mange tredjeland med store migrantpopulasjoner har de siste årene blitt forverret som følge av krig, konflikt, klimaendringer og økonomiske nedgangstider. Migrasjonspresset til Europa er høyt, og antallet uautoriserte²² grensepasseringer over EU/Schengen yttergrense er høyere enn på mange år. I 2024 søkte omtrent en million personer asyl i EU/Schengen, en liten nedgang fra 2023, men fortsatt på et høyt nivå sammenlignet med årene før 2023.

Siden vinteren 2022 har krigen i Ukraina preget både den sikkerhetspolitiske situasjonen og migrasjonsbildet i Europa. Det foregår fortsatt intensive kamper i Ukraina, og mer enn seks millioner ukrainere har flyktet fra landet og søkt beskyttelse i EU/Schengen.

I TO EIBM påpeker Frontex i tillegg at hybride trusler vil fortsette å prege sikkerhetssituasjonen i Europa, herunder blant annet ved instrumentalisering av migrasjon²³.

3.2. Norges grenser og overordnet situasjons- og risikobilde

Norge har ytre land-, luft- og sjøgrense, og trafikken er stadig økende.

Den norsk-russiske landegrensen er Norges eneste landegrense til et land utenfor Schengen, og er 197,7 km lang. Rundt to tredjedeler av grensen går i vassdrag gjennom Pasvikelven og Grense Jakobselv, og grenseområdet er snødekket vinterstid. Det eneste grenseovergangsstedet langs landegrensen mellom Norge og Russland er Storskog grenseovergangssted i Sør-Varanger kommune. I 2023 ble det kontrollert 72 218, og i 2024 ble det kontrollert 57 986, personer over landegrensen. Norge er en kyststat og aktiviteten langs og utenfor kysten er omfattende og ventes å øke i forbindelse med de klimatiske endringene vi står overfor i nord. Sjøgrensen er lang (22 000 km, grunnlinje 2 646 km), og hele den norske kysten utenfor territorialfarvannet er definert som Schengen yttergrense. Politiets ansvar for overvåking og kontroll av personferdselen over grensene gjelder også på sjøen. Det er ingen regulær fergetrafikk til land utenfor Schengen-samarbeidet, men omfattende cruisetrafikk langs kysten. Administrativ listekontroll er implementert gjennom politiets tilgang til Kystverkets nasjonale meldeportal for skipsfarten SafeSeaNet-Norway, og er et viktig verktøy for både grenseovervåkingsaktiviteter og inn- og utreisekontroll. I 2024 ble det kontrollert 95.419 personer over sjøgrensen, en stor andel av disse kontrollene er tilknyttet av- og påmønstring av sjømenn.

De største lufthavnene i Norge har regulær non-Schengen trafikk, og har en fast bemannet grensekontroll. I alt er det 25 lufthavner med ankomst fra land utenfor Schengen. Av disse er Oslo lufthavn Gardermoen (OSL) den største, med ca. 80 % av

²² Begrepet *uautoriserte* grensepasseringer benyttes i tråd med *Prop. 108 S (2021–2022) Samtykke til godtakelse av forordning (EU) 2019/1896 om den europeiske grense og kystvakten*.

²³ "A European Border and Coast Guard Community, Built on Trust, to Protect and Connect Europe - Technical and Operational Strategy for European Integrated Border Management 2023–2027", Frontex, 20.09.2023, s 9.

trafikken. I tillegg er det mange lufthavner med sporadisk trafikk til og fra land utenfor Schengen, og grensekontrollen ved disse lufthavnene åpner på forespørsel. I 2024 var passasjertallet fra non-Schengen og tredjeland 4 882 053.

Svalbard er norsk territorium, men inngår ikke i Schengen-området.

Geografisk beliggenhet i Europas nordøstlige hjørne bidrar til at Norge først og fremst er utsatt for ulovlig migrasjon og grensekryssende kriminalitet over indre grense.

I årene 2022-2024 har antallet asylsøkere i Norge vært på det høyeste nivået siden 2015. Høyest ankomster har det vært fra Ukraina. Det er et fåtall av asylsøkerne som har ankommet Norge over yttergrensen. Omfanget både av irregulær migrasjon og ID-misbruk til Norge er vesentlig høyere på indre Schengen-grense enn på yttergrensen.

DEL II: STRATEGI

4. Overordnet målbilde

4.1. Strategiske mål for europeisk helhetlig grenseforvaltning

Frontex bygger den tekniske og operasjonelle strategien for europeisk helhetlig grenseforvaltning 2023-2027 på åtte strategiske mål med tilhørende suksesskriterier. De seks første målene er tatt direkte fra EU-Kommisjonen sin policy av 15.03.2023, de to siste er definert av Frontex. Målene danner således rammen for de strategiske og spesifikke målene i den nasjonale strategien.

- A. **Tilrettelegge for lovlige grensepasseringer.**
Indikator: Bedre identifisering av reisende, bedret dataforvaltning og økt automatisering av inn- og utreisekontroll.
- B. **Sikre effektiv forebygging av uautoriserte passeringer av ytre Schengen-grense.**
Indikator: Redusert antall uautoriserte grensekryssinger og sekundærbevegelser.
- C. **Øke effektiviteten av Unionens returpolitikk.**
Indikator: Økt antall returer.
- D. **Avdekke og forebygge alvorlig kriminalitet med en grensekryssende dimensjon.**
Indikator: Forbedret kapasitet for etterretningsstyrte operasjonelle tiltak for å bekjempe grensekryssende kriminalitet og terrorisme.
- E. **Oppnå effektivt samarbeid med tredjeland.**
Indikator: Økt informasjonsutveksling og felles operasjonelle etterretningsstyrte og risikobaserte tiltak i tredjeland.
- F. **Sikre rask registrering og omsorgstilbud for personer med behov for, eller som søker, internasjonal beskyttelse.**
Indikator: Høynet systematisk nivå ved registrering og sakshåndtering.
- G. **Sikre yttergrensen for fremtiden og akselerere innovasjon.**
Indikator: Forbedret tilgjengelighet av relevante, motstandsdyktige og bærekraftige kapasiteter.
- H. **Sikre godt styresett og administrasjon.**
Indikator: Forbedret styring og etterlevelse av relevant regelverk.

4.2. Nasjonalt målbilde 2022-2027 for helhetlig grenseforvaltning for politiet

I 2022 utarbeidet POD et målbilde for helhetlig grenseforvaltning for politietaten slik dette er beskrevet i EBCG-forordningen. Målbildet baserte seg på de da gjeldende strategiske føringene fra EU-Kommisjonen og Frontex' tekniske og operasjonelle strategi av 27.03.2019.²⁴ og hadde som hensikt å danne grunnlag for beslutninger om politiets ambisjonsnivå på fagfeltet. Det baserte seg videre på da gjeldende nasjonale strategi for helhetlig grenseforvaltning, samt en nåsituasjonsanalyse av status for oppfyllelse av strategien og tilhørende tiltaksplan.

I målbildet ble det identifisert tre strategiske prioriterte områder:

- Nasjonal styring og ledelse
- Opplæring og kompetanse
- Teknologi og informasjon

Innenfor hvert av de strategiske områdene ble det utarbeidet beskrivelser av hvor politiet skal være i 2027. Veikartet skisserte elleve tiltak innenfor de tre strategiske områdene som ble sortert og plassert ut i tid. De strategiske områdene og de definerte tiltakene i veikartet er tatt videre og ivaretatt i denne strategien og tilhørende tiltaksplan.

POD skal i 2025 utarbeide et nytt målbilde for perioden 2025-2030 som omfatter helhetlig grenseforvaltning. Målbildet vil ta utgangspunkt i denne strategien, og identifisere prioriterte områder. De strategiske prioriterte områdene vil legge føringer for den videre prioriteringen av tiltak.

5. Komponenter

For å oppnå de europeiske strategiske målene og det nasjonale målbildet er det identifisert strategiske og spesifikke mål for hver av komponentene som inngår i den helhetlige grenseforvaltningen. Dette beskrives i det følgende.

5.1. Grensekontroll

Strategisk mål 1: Kunnskapsstyrt, robust og effektiv grensekontroll for å ivareta sikkerheten på territoriet, hindre ulovlige grensepasseringer og legge til rette for lovlig ferdsel

Spesifikt mål 1.1: Sikre god faglig utvikling, forvaltning og styring i tråd med relevant regelverk

²⁴ "Technical and Operational Strategy for European Integrated Border Management", adopted by Management Board decision 2/2019.

Målbilde

Grensekontrollområdet forvaltes på en måte som legger til rette for kunnskapsbasert, enhetlig og styrt faglig utvikling. Ansvar og roller innenfor fagutvikling og fagstyring er tydeliggjort, og faget utvikles der faget utøves. Styrende dokumenter følger en klar struktur, er lett tilgjengelige, og ansvar for dokumentforvaltning er definert. Det er etablert et system for erfaringslæring, beste praksis og kvalitetskontroll som sikrer lik praksis i tjenesteutførelsen.

Nåsituasjon

Den faglige styringen på flere områder under helhetlig grenseforvaltning fremstår i dag som noe fragmentert og ustrukturert, preget av uavklarte roller og uformelle nettverk. Innsatsen blir ikke godt nok koordinert på tvers og det mangler tilfredsstillende sammenheng mellom fag og styring. Det er utfordrende å dele kunnskap og informasjon på tvers.²⁵

Det pågår et arbeid i politiet med implementering av en modell for tjenesteutvikling med mål om rendyrking av fagmyndighetsrollen i POD og delegering av tjenesteforvaltningsoppgaver til underliggende enheter. Forventet effekt er mer effektiv ressursbruk, økt kvalitet i politiets tjenesteutvikling, styrket evne til gjennomføring av det digitale skiftet, mer strategisk, helhetlig og koordinert styring gjennom bedre integrering mellom fag og virksomhetsstyring, samt bedre etterlevelse gjennom mer helhetlig og systematisk tjenesteutvikling i organisasjonen.

Prioriteringer

- Politiet skal i perioden implementere en modell for tjenesteutvikling som blant annet sikrer en effektiv og forutsigbar struktur for fagutvikling og -styring. Det skal videre bidra til målbilde og veikart innen fagområdet.
- Roller og ansvar, samt prosesser for faglige avklaringer og etablering og oppdatering av styrende dokumenter, skal defineres.
- Styrende dokumenter og utviklingen av fagområdene skal implementeres i opplæring og utdanning av mannskapene.

Spesifikt mål 1.2: Sikre systematisk bruk av tilgjengelige informasjonssystemer og teknologi for å legge til rette for god trafikkflyt og lovlige grensepasseringer

Målbilde

Grensekontrollen utføres effektivt og på en måte som sikrer god flyt av passasjer og tilrettelegging for lovlige grensepasseringer. Politiet og samarbeidende etater utnytter tilgjengelig informasjon gjennom EUs informasjonssystemer (EES²⁶, ETIAS, VIS, Eurodac, SIS, samt interoperabilitet), for å sikre både økt kvalitet og effektivitet. Forhåndskontroll av reisende bidrar til en målrettet inn- og utreisekontroll, og tilgjengelig teknologi utnyttes for å optimalisere grensekontrollprosessen. Politiet samarbeider med eiere av

²⁵ PODs rapport "Utvikling og innføring av et fagutviklingsapparat for helhetlig grenseforvaltning", 30.03.2023.

²⁶ Se oversikt over forkortelsene knyttet til EUs informasjonssystemer i vedlegg 3.

grenseovergangssteder for å sikre en helhetlig tilnærming til implementering av ny teknologi.

Nåsituasjon

Økt datatilgang i forbindelse med implementering av EUs informasjonssystemer gir muligheter for forbedring av kontrollprosessen med tanke på effektivisering. Det er videre et potensial i videreutvikling av etablert forhåndskontrollfunksjon, og teknologiske løsninger for effektivisering av kontrollen i forbindelse med implementering av EES er under utredning. Politiet har godt samarbeid med Avinor som eier de fleste lufthavnene med non-Schengen-trafikk, men det er også et potensial i å videreutvikle dette, i tillegg til samarbeid med andre eiere av grenseovergangssteder. Det er utfordringer tilknyttet tilgang til systemer for bistand til politiets kontroll, særlig for Kystvakten. I rapportene etter Schengen-evalueringene i 2017 og 2022 ble det påpekt mangler tilknyttet kontroll av lystfartøyer på sjøgrensen.

Prioriteringer

- Politiet skal videreutvikle forhåndskontrollfunksjonen når det gjelder både kompetanse, kontrollprosesser, systemløsninger og teknologi. Dette skjer parallelt med implementeringen av EUs informasjonssystemer og potensialet disse gir skal utnyttes.
- Politiet skal kontinuerlig være oppdatert på ny teknologi som treffer fagfeltet og søke å nyttiggjøre seg denne nasjonalt.
- Politiet skal sikre oppdaterte automatiserte og selvbetjente kontroll-løsninger (eGates/ABC), og vurdere utvidet bruk av disse, samt nasjonalt fasiliteringsprogram.
- Nødvendig tilgang til systemer for myndigheter som skal støtte politiets grensek kontroll skal utredes.
- Løsninger for å sikre kontroll av lystfartøyer på sjøgrensen skal utredes og implementeres.

Spesifikt mål 1.3: Sikre god kapasitetsplanlegging og -styring

Målbilde

Politiet, i samarbeid med Forsvaret og andre relevante aktører, evner å kontinuerlig analysere behov og ha planer for kapasitetsutvikling på både kort og lang sikt. Nasjonal Capability Development Plan er oppdatert i tråd med EBCG-forordningen artikkel 9 (4). Behov knyttet til grensek kontroll ivaretas i nasjonale og lokale budsjettprosesser, og BMVI og andre finansieringsmekanismer utnyttes aktivt. Godkjente grenseovergangssteder er hensiktsmessig distribuert og politiet er organisert på en måte som sikrer god ressursutnyttelse opp mot dette.

Nåsituasjon

Inn- og utreisekontrollen i Norge utføres ved 84 grenseovergangssteder med 297 tilhørende anløpssteder, og det er utfordrende for politiet å opprettholde nødvendig kapasitet (bemanning og utstyr) for å ivareta grensekontrolloppgavene, spesielt langs sjøgrensen. Tidligere Schengen-evalueringer har påpekt svakheter ved ressurstilgangen for grensekontrolloppgaver, særlig med bakgrunn i mange godkjente

grenseovergangssteder. Kapasitetsutvikling avhenger av nasjonale budsjettprosesser, samt øvrige prioriteringer, noe som gjør planlegging utfordrende. I tillegg pågår det flere store utviklingsprosesser på grenseområdet i EU/Schengen, noe som krever en helhetlig tilnærming til kapasitetsplanleggingen.

Prioriteringer

- Politiet skal i perioden, i samarbeid med Forsvaret og eventuelt andre relevante aktører, styrke evnen til analyse av kapasitetsbehov for å sikre helhetlige, planlagte og styrte prosesser knyttet til kapasitetsutvikling.
- Eksisterende kapasitetsutredninger skal oppdateres for å sikre at beslutninger om ressursdisponering er i tråd med behovet i alle ledd i grensekontrollen, inkludert behov knyttet til implementeringen av de nye informasjonssystemene.
- Tilgjengelig styringsinformasjon knyttet til bemanning skal digitaliseres og benyttes aktivt i kapasitetsplanlegging.
- Behov i grensekontrollen skal ivaretas inn i nasjonale og lokale budsjettprosesser, samt opp mot BMVI og andre finansieringsmekanismer.
- Det skal gjennomføres en gjennomgang av godkjente grenseovergangssteder og anløpssteder, med tanke på å sikre en hensiktsmessig organisering av disse og at politiet har kapasiteter til å gjennomføre grensekontroll i henhold til regelverket.

Spesifikt mål 1.4: Avklart ambisjonsnivå mellom aktørene for overvåkingskapasiteter på sjø- og landegrensen

Målbilde

Konseptet for grenseovervåking skal kunne forebygge, avdekke, dokumentere og håndtere alle grensekrenkelser på land, i sjø og luft i alle situasjoner.

Konseptet skal fungere på selvstendig grunnlag og ivareta nasjonal og europeisk sikkerhet, Schengen-samarbeidets krav til grensekontroll samt Norges bilaterale avtaler og internasjonale forpliktelser for øvrig.

Grenseovervåkingen støttes av risikoanalyser, og har stabil kapasitet (organisatorisk, administrativ og teknisk). Grenseovervåkingsaktiviteten tilsvarer påvirkningsnivået som til enhver tid er satt på den enkelte grensetrekning.

Nåsituasjon

Forsvaret ved GSV utfører landegrenseovervåkingen på vegne av politiet, og overvåkingen utøves i samarbeid mellom Finnmark politidistrikt og GSV, mens Grensekommissæren ivaretar dialogen med russisk part i henhold til Grenseavtalen og andre avtaler mellom Norge og Russland som regulerer grenseforholdene. Overvåking av sjøgrensen utøves ved hjelp av satellitt og radar, annet elektronisk utstyr og systemer tilgjengeliggjort for politiet av Forsvaret og Kystverket, samt ved fysisk tilstedeværelse. Forsvarets radarkjede og kystovervåkingssystemet COSS benyttes av flere myndigheter. Kystvaktens tilstedeværelse langs kysten og i havområdene utenfor en viktig ressurs for politiet. Alle myndigheter med en rolle innenfor sjøgrenseovervåkingen er tilknyttet Kystverkets overvåkings- og informasjonssystem Barents Watch. I løpet av de senere årene er det identifisert mulige sårbarheter tilknyttet deteksjons- og reaksjonskapasiteten på sjø- og landegrensen i nordområdene.

Prioriteringer

- Norge skal foreta en vurdering av sikkerhetsnivå på sjø- og landegrensen mot Russland når det gjelder overvåking, deteksjons- og utrykningskapasiteter og kapasitet til å håndtere grensekrenkelser, samt etablere et ambisjonsnivå og konsept for å håndheve dette.
- Norge skal etablere en strategi for grenseovervåking for en fremtidsrettet tilnærming til grenseovervåkingen, og som er dynamisk med tanke på utviklingen av sikkerhetssituasjonen og mulighetene som ligger i teknologiutviklingen.
- Eventuelle tiltak skal omfatte bruk av overvåkingskapasiteten som tilbys av Frontex for å øke nasjonal kapasitet og generell situasjonsforståelse. Dette omfatter økt bruk av teknologi og ulikt teknisk utstyr og løsninger, herunder vurdering etablering av nasjonal plattform for deling av sikkerhetsgradert informasjon.

Spesifikt mål 1.5: Et felles nasjonalt og europeisk situasjonsbilde gjennom samarbeid mellom aktørene for å sikre økt situasjonsforståelse, koordinering av ressurser og adekvat responskapasitet

Målbilde

Yttergrensen overvåkes kontinuerlig (24/7). Det gjennomføres overvåkingsvirksomhet ved grensene og i områder før landegrensene for å dele relevant informasjon og bedre reaksjonsevnen, blant annet ved en skalerbar ressursallokering. Nasjonale og europeiske situasjonsbilder i nær sanntid opprettholdes, deles og videreutvikles på nasjonalt og EU-nivå, i tråd med det rettslige rammeverket og med de operative behovene. Situasjonsforståelse ved grensene opprettholdes på alle nivåer for å sikre en høy grad av evne til å beslutte nødvendige tiltak.

Elementene i det europeiske og nasjonale situasjonsbildet i henhold til EBCG-forordningen, herunder tilknyttet luftgrenseovervåkingen, er implementert i henhold til regelverket.

Nåsituasjon

Politidistriktene har det operasjonelle ansvaret for grensekontrollen i eget distrikt, herunder grenseovervåkingen. Politiet, ved Politiets utlendingsenhet (PU), har det administrative og operative ansvaret for Nasjonalt koordineringssenter for grenseforvaltning (NKS) og sammenstillingen og overvåkingen av det nasjonale situasjonsbildet etablert for Eurosur basert på informasjon som innhentes fra de ulike aktørene.

Siden 2017 har politidistriktene manglet tilgang til Eurosur Communication Network (ECN) og dermed til det nasjonale og europeiske situasjonsbildet for hendelser ved Schengens yttergrense. ECN ble da akkreditert for behandling av gradert informasjon, slik at kun NKS nå har tilgang i Norge. Dette har hemmet informasjonsutvekslingen nasjonalt. I løpet av de kommende årene skal ECN oppgraderes ytterligere for å kunne håndtere informasjon på nivå konfidensielt, noe som blant annet vil kreve ytterligere utbedringer og tilpasninger.

Prioriteringer

- Politiet skal fortsette sitt bidrag til videreutvikling av "Barents Watch" som gir digitale tjenester for datadeling og samhandling som bidrar til at norske hav- og kystområder brukes og forvaltes på en effektiv, bærekraftig og godt koordinert måte, og vurdere økt integrasjon av "Barents Watch" i politiets systemer.
- Politiet skal sikre at funksjonen til NKS videreutvikles og styrkes for å sikre økt nasjonal verdi.
- Den nasjonale verdien av Eurosur-applikasjonen skal utnyttes bedre, og politiet vil legge til rette for økt bruk av systemene.
- Norge skal i det videre arbeidet følge og støtte det pågående arbeidet i Frontex hva gjelder det nasjonale og europeiske situasjonsbildet i henhold til EBCG-forordningen, og implementere dette nasjonalt.

Spesifikt mål 1.6: Oppdatere og videreutvikle beredskapssystemet for grensekontroll og migrasjon for å styrke koordinering og samvirke mellom aktørene

Målbilde

Beredskapsplanverket tilknyttet migrasjon, grensekontroll og grensesikkerhet er oppdatert og øvet. Beredskapsplanverket er videreutviklet og korrigert basert på erfaringslæring.

Nåsituasjon

Politiets oppgaver relatert til asylankomster og migrasjon utføres i tett samhandling med andre virksomheter og sektorer, herunder UDI, Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), helsevesenet, Statsforvalteren, Tolletaten og andre.

Politiet og relevante samarbeidsaktører har utarbeidet beredskapsplaner på nasjonalt operasjonelt og taktisk nivå for å sikre en effektiv håndtering ved masseankomst av migranter. Tilgang på nødvendig personell, utstyr og annen infrastruktur, samhandling og koordinering er viktige komponenter. Det er forventet et fortsatt høyt migrasjonspress på EUs yttergrense. Beredskapsplaner bidrar til å ivareta sikkerheten på territoriet og de ytre grensene, i tillegg til mottak av migranter og ivaretagelse av grunnleggende rettigheter. Imidlertid er det identifisert mangler tilknyttet et beredskapsplanverk som ivaretar andre hendelser tilknyttet grensesikkerheten.

Prioriteringer

- Aktørenes beredskap skal utvikles med basis i erfaringslæring, også i et bredere perspektiv. Erfaringer fra både håndtering av ekstraordinære masseankomster og andre hendelser, samt øvelser, er av betydning for videre utvikling av oppgaveløsning og beredskapsplaner.
- Norge skal sikre at beredskapsplanene er oppdatert og øvet.

Spesifikt mål 1.7: Videreutvikle grensekontrollen som verktøy for å forebygge og avdekke grensekryssende kriminalitet og terror- og sabotasjerelatert aktivitet

Målbilde

Kapasiteten til å avdekke og forebygge grenseoverskridende kriminalitet og terror- og sabotasjerelatert aktivitet ved de ytre grensene er styrket, blant annet gjennom implementering av nye felles IT-systemer. Politiet samarbeider med andre relevante myndigheter og EU-byråer, som Europol og Frontex, for å bidra til å avdekke og forebygge grenseoverskridende kriminalitet ved de ytre grensene. Dette gjelder særlig til å avdekke fremmedkrigere eller grenseoverskridende kriminalitet, som smugling, menneskehandel og terror- og sabotasjerelatert aktivitet, samt for å reagere på trusler av hybrid karakter.

Nåsituasjon

Grensekontrollen spiller en viktig rolle i å overvåke og avdekke personer som kan utgjøre en sikkerhetsrisiko og kriminell grensekryssende aktivitet. Kontrollen kan avdekke en potensiell trussel, blant annet gjennom risikoprofilering, registrering, dokumentkontroll og intervjuer. Slike kontroller begynner allerede ved visumsøknader på norske utenriksstasjoner og ID-kontroller før man ankommer yttergrensen i Norge. Tolletaten har ansvaret for å avdekke ulovlig innførsel av narkotika og andre illegale stoffer over grensen, arbeider for å forebygge illegal import av varer, og er første kontrollpunkt for disse aktivitetene. Politiet og Tolletaten samarbeider om etterretning og informasjonsdeling. Det er et godt samarbeid mellom politiet og PST også på dette området.

Prioriteringer

- Norge skal implementere de Schengen-relevante EU-initiativene på en måte som er i overensstemmelse med våre internasjonale forpliktelser og som skaper en størst mulig merverdi for alle relevante aktører innenfor grenseforvaltningen, herunder kompetente myndigheter innenfor grensekryssende kriminalitet og terror- og sabotasjerelatert aktivitet.
- Politiet skal videreføre aktiv deltakelse i relevant internasjonalt samarbeid, særlig innenfor samarbeid som omfatter bevisinnhenting og utveksling av informasjon og etterretning.
- Norge skal fortsette samarbeidet med tredjeland og naboland med formål å forebygge og avdekke grensekryssende kriminalitet og terror- og sabotasjerelatert aktivitet.
- Relevante muligheter for informasjonsutveksling mellom aktørene skal utnyttes, i tillegg til å utvikle og legge til rette for bruk av nasjonale løsninger for effektiv deling og bruk av tilgjengelig informasjon.

Spesifikt mål 1.8: Videreføre mekanismene for ivaretagelse av personer med behov for internasjonal beskyttelse

Målbilde

Politiet har registreringskapasitet til å ta imot og registrere de som søker om beskyttelse i Norge på en effektiv og rettssikker måte. Grensekontrollen har tilstrekkelig kapasitet, opplæring, mekanismer og prosedyrer på plass for å identifisere sårbare personer og enslige mindreårige, samt for å identifisere personer som har behov for eller ønsker å søke om internasjonal beskyttelse. Politiet sikrer at disse personene henvises til relevante prosedyrer effektivt og i henhold til grunnleggende rettigheter. Politiet er forberedt på å identifisere og yte bistand til ofre for kriminalitet, særlig ofre for menneskehandel, og henvise dem til egnede tjenester.

Nåsituasjon

Personer som søker om internasjonal beskyttelse vil umiddelbart bli overført til PU, med mindre det er avtalt at det aktuelle politidistrikt foretar forenklet registrering, inkludert biometri. Desentralisert registreringsordning benyttes, etter direkte føring fra overordnet myndighet, i situasjoner der det anses hensiktsmessig for å opprettholde en effektiv registreringsordning. Vedtaksmyndigheten i sakene ligger hos UDI i første instans, og UNE i andre instans. Mekanismene for ivaretagelse av personer med behov for internasjonal beskyttelse er godt implementert hos alle aktører innenfor grense- og utlendingsforvaltningen i Norge, og utføres i henhold til rettslige prinsipper og rettssikre prosesser som også er implementert i opplæring på området.

Screeningforordningen ((EU) 2024/1356) innfører nye felles regler for undersøkelse av tredjelandsborgere som pågripes etter å ha unndratt seg grensekontroll eller som søker asyl ved Schengen-områdets yttergrense eller ved ankomst etter søk- og redningsoperasjoner. Undersøkelsene vil bestå i verifisering av identitet og registrering og sjekk av sikkerhetsrisiko opp mot relevante EU-informasjonssystemer og nasjonale registrere samt en innledende sjekk av helse og sårbarhet, førtredjelandsborgeren overføres til riktig prosedyre. Forordningen vil implementeres i denne strategiperioden.

Prioriteringer

- Det nære samarbeidet mellom politiet, UDI og de øvrige aktørene innenfor utlendingsforvaltningen skal videreføres.
- Ankomst- og asylprosessen på Nasjonalt ankomstsenter skal utvikles videre i pakt med våre forpliktelser etter Schengen-regelverket.
- Anbefalte tiltak i evalueringer på området skal implementeres.
- God praksis og opplæringstiltak på området skal vedlikeholdes og videreutvikles.
- Implementere relevante rettsakter som Norge er bundet av, herunder screeningforordningen og deler av AMMR-forordningen.

5.2. Maritim søk og redning ved gjennomføring av grenseovervåking

Strategisk mål 2: Robust og effektiv søk- og redningstjeneste ved gjennomføring av grensekontroll

Spesifikt mål 2.1: Oppdatere og videreutvikle rammer for søk- og redningstjeneste ved deltakelse i grenseovervåkingsoperasjoner i regi av Frontex

Målbilde

Eurosur's kapasitet til å støtte søk- og redningsoperasjoner og redde liv i situasjoner som kan oppstå under grenseovervåkingsoperasjoner til sjøs er styrket og anvendes i tråd med EBCG-forordningen.

Nåsituasjon

Redningstjenesten i Norge er definert som "offentlig organisert øyeblikkelig innsats fra flere samvirkepartnere for å redde mennesker fra død eller skade som følge av ulykkes- eller faresituasjoner, og som ikke blir ivaretatt av særskilt opprettede organer eller ved særskilte vedtak".

Redningstjenesten sorterer under JD som sentralt administrativt organ. Hovedredningssentralen (HRS) er en viktig aktør i den nasjonale redningstjenesten, i tillegg kommer Sivilforsvaret som skal være en sentral samvirkeaktør i den norske redningstjenesten i øvrig samvirke og samarbeid med kommuner, fylkesmenn, politiet og Forsvaret. Ansvaret for redningsaksjoner er delt mellom HRS i Stavanger for Sør-Norge og i Bodø for Nord-Norge og lokal redningssentral (LRS) som ledes av politiet. HRS sitt ansvar omfatter all redningstjeneste på land, luft og sjø.

Politiet har på samme måte som for sivil grenseovervåking et lederansvar for søk- og redningstjeneste, mens funksjoner og oppgaver utføres av den myndighet som besitter de mest egnede ressurser og kapasitet. De involverte myndighetene for sivil grenseovervåking er med få unntak de som har primæransvar for søk- og redningstjeneste.

Rammene for operativ utøvelse av søk- og redningstjeneste videreutvikles fortløpende med behov for justeringer av tiltak basert på ny kunnskap og erfaring. Norge har hittil ikke gjennomført grenseovervåkingsoperasjoner på norsk territorium med støtte fra Frontex. I forbindelse med norske fartøysbidrag til grenseovervåkingsoperasjoner koordinert av Frontex i Middelhavet i perioden 2015-2017 ble det etablert nasjonale rammer tilknyttet dette.

Prioriteringer

- Norge vil ved behov oppdatere og videreutvikle rammer for søk- og redningstjeneste i grenseovervåkingsoperasjoner i og utenfor Norge i regi av Frontex.

5.3. Risikoanalyse

Strategisk mål 3: Aktørene opparbeider og deler kunnskap om risiko og evner å benytte dette som beslutningsstøtte og grunnlag for risikohåndtering

Spesifikt mål 3.1: Videreutvikle systemet for risikoanalyse gjennom økt involvering, styrket samhandling, økt kompetanse og systematisk bruk av analysene som beslutningsstøtte.

Målbilde

Nødvendig kapasitet (organisatorisk, administrativ og teknisk) er etablert for å gjennomføre enhetlige risikoanalyser, beredskapsplanlegging og sårbarhetsvurderinger på tvers av aktørene. Risikoanalysene benyttes som beslutningsstøtte på alle nivåer hos aktørene.

Nåsituasjon

Common Integrated Risk Analysis Model (CIRAM) benyttes for utarbeidelse av risikoanalyser innenfor grenseforvaltningen i Norge. PU er ansvarlig for utvikling av nasjonal risikoanalyse for Schengen yttergrense og samarbeider tett med andre aktører. Kunnskapsgrunnlaget er basert på informasjon fra politiet (distrikter og særorgan), samt fra andre relevante aktører nasjonalt og internasjonalt. God og tidsriktig informasjonsutveksling er avgjørende for produksjonen av gode risikoprodukter.

Utarbeidelse og bruk av trussel- og risikoanalyse krever et eget sett med kunnskaper, ferdigheter og kompetanse. Når flere aktører skal bidra på et felt som grenseforvaltning er det viktig at denne kompetansen bygges med utgangspunkt i en felles plattform og at ledere som skal få presentert risikoanalyseproduktene blir gitt innføring i CIRAM, samt opprettholder et godt samarbeid med etterretningsfunksjonen i politiet.

Prioriteringer

- Aktørene skal arbeide aktivt og målrettet for å utfylle informasjonsbehov knyttet til grenseforvaltningen.
- Norge skal prioritere utvikling av egne opplæringstiltak og deltakelse på opplæringsaktiviteter i regi av Frontex for alle aktører for å sikre at ledere og medarbeidere har nødvendig kunnskaper, ferdigheter og kompetanse til å bestille, utarbeide og utnytte risikoanalyseprodukter.

5.4. Samarbeid på europeisk nivå

Strategisk mål 4: Integrert deltakelse i den europeiske grense- og kystvakt for gjennomføring av en helhetlig europeisk grenseforvaltning med et delt ansvar mellom Frontex og medlemslandene

Spesifikt mål 4.1: Aktiv deltakelse i den europeiske grense og kystvakt gjennom styret for Frontex, videreutvikling og drift av det nasjonale kontaktpunktet (NFPOC) og forvaltning av vår nasjonale ressurspool

Målbilde

Det er etablert en fast struktur med forberedelser og utarbeidelse av norsk budskap og posisjoner til Frontex' øverste beslutningsnivå. Det er samsvar mellom hva norske representanter gir uttrykk for i de ulike arbeidsgruppene i byrået. Styremøtene brukes til å tilkjenne norske behov og ambisjoner, i tråd med overordnede føringer fra JD.

Nåsituasjon

Politiet har ansvaret for å ivareta og koordinere samhandlingen i den europeiske grense- og kystvakt fra norsk side, med representasjon i styret for Frontex, deltakelse i arbeidsgrupper og drift av NFPOC, inkludert norske ressursbidrag i den stående styrken (Standing Corps).

PODs deltagelse i Frontex på strategisk nivå er organisert i henhold til EBCG-forordningen, med Norges representant i byråets styre og med funksjonen NFPOC som nasjonalt kontaktpunkt. POD leder og koordinerer norsk deltagelse i EBCG og utøver den overordnede styring, ledelse og kontroll av norsk deltagelse.

NKS er lagt til PU. NKS skal være et operasjonelt kontaktpunkt for europeisk grenseforvaltning, og har ansvar for arbeid med risikoanalyser og sårbarhetsvurderinger. Eurosur er også lagt her.

Videre ivaretar PU utvikling, ledelse og den daglige styring av norske personellressurser til utenlandsoppdrag i EBCGs stående styrke i Frontex. PU er også nasjonalt kontaktpunkt for samarbeidet med Frontex om retur. I tillegg deltar UDI i Frontex' nettverk hvor tema er samarbeid med tredjeland, returrådgivning, tilskuddsordninger og saksbehandlingsverktøy.

Det er etablert en nasjonal ekspertpool som sikrer at Norge har kompetent personell som kan imøtekomme nasjonale prioriteringer med forpliktet leveranse av meddelt ressursbehov fra Frontex. Ekspertpoolen består foreløpig hovedsakelig av politiutdannet personell med kompetanse som imøtekommer de fleste av de definerte og omforente europeiske kompetanseprofilene.

Prioriteringer

- Antall eksperter og bredden i kompetanse øker i tråd med et stadig økende ressursbehov til operativ aktivitet koordinert av Frontex.
- Personellavgivelsene skjer gradvis med en oppbygging til 2027.

Spesifikt mål 4.2: Etablere, drifte og videreutvikle planer for mottak av ressurser fra andre medlemsstater og Frontex

Målbilde

Basert på risikoanalyser og analyser er det definert hvilket behov og hvilken bistand politiet skal kunne benytte seg av. Slike felleseuropeiske ressurser er integrert i nasjonalt planverk og kapasitet.

Nåsituasjon

Norge ser i økende grad et behov for oppdatert planverk for å kunne ta imot ressurser og kapasiteter fra den europeiske grense og kystvakt som bidrag til håndtering av krisesituasjoner. Krisesituasjoner består ofte av sammensatte hendelser som krever økt ressurssetting på ulike områder, svært ofte hvor ivaretagelse av nasjonal sikkerhet herunder med kontroll av grensene inngår.

Hele Europas grenseforvaltning er preget av vår tids sikkerhetspolitiske situasjon og alle står overfor en modernisering av ambisjoner og innretning. Det er derfor i stor grad i vår nasjonale interesse at den europeiske grense- og kystvakt fungerer godt. Frontex bistår medlemsstatene ved å yte teknisk og operativ bistand og slike ressurser skal integreres så langt mulig i nasjonale beredskapsplaner.

Prioriteringer

- Sørge for oppdatert beredskap og kapasitet til å anmode og ta imot Frontex-personell i krisesituasjoner.
- Sørge for hensiktsmessig organisering og forvaltning av pågående nasjonale operasjoner for best utbytte av EBCG-personell.
- Tilgang til relevante systemer og registre, herunder Grense- og territorialregisteret (GTK), for utenlandske ressurser skal utredes.
- Sikre at operasjonelle planer er i samsvar med retningslinjer og krav fra Frontex inkludert hva gjelder grunnleggende rettigheter.

Spesifikt mål 4.3: Videreutvikle samarbeidet med andre medlemsland som støtte til EBCG, og fullt ut benytte muligheter til opplæring og kurs for norsk politi som EBCG kan tilby

Målbilde

Samarbeidet innebærer å opparbeide kunnskap som bidrar til at politiet kan ivareta sitt samfunnsoppdrag og sine oppgaver gjennom systematisk og metodisk innhenting av kunnskap, og deltakelse i de kurs-, trenings- og utdanningsmuligheten EBCG legger til rette for.

Nåsituasjon

Norge deltar aktivt i samarbeidet med andre medlemsland, bilateralt og multilateralt, som bidrag til å forebygge og bekjempe kriminalitet, ulovlig migrasjon og terrorisme. Samhandlingen er best utviklet mellom nabostater i Norden og rundt Østersjøen, men også i økende grad med andre EU/Schengen medlemsstater. Norge er aktiv bidragsyter i EMPACT, og har inngått egne avtaler for samarbeid med EU-byråene Europol og eu-LISA.

Norge har et utstrakt nettverk av sambandsmenn både for kriminalitetsforebygging og generelle politioppgaver (NLO) i og utenfor EU/Schengen og for utlendingsområdet (ILO) utenfor EU/Schengen. Norsk politi og UDI deltar aktivt i ulike arbeidsgrupper og fora i byrået, og er aktiv deltager i de mange kurs- og opplæringstilbudene som byrået kan tilby på flere fagfelt innen helhetlig grenseforvaltning.

Prioriteringer

- Norge vil videreutvikle samarbeidet med andre medlemsstater, inkludert nettverk av liaisoner, som sikrer effektiv utnyttelse av ressursene for Norge og fellesskapet i EU/Schengen.
- Bedre utnytte mulighetene som foreligger for å sikre kompetanseheving for helhetlig grenseforvaltning i norsk politi og ellers i utlendingsforvaltningen, også med nettbaserte kurs og mulighetene til å utdanne norske fagfolk til selv å bli kursledere i Frontex-sammenheng.

5.5. Nasjonalt tverretatlig samarbeid

Strategisk mål 5: Samarbeid og samhandling mellom myndigheter og andre aktører som sikrer effektiv benyttelse av kompetanse, ressurser og kapasiteter

Spesifikt mål 5.1: Styrke samarbeidet mellom involverte myndigheter og andre aktører gjennom videreutvikling av avtaler, møtepunkter og elektroniske løsninger for koordinering, samhandling og informasjonsdeling

Målbilde

Den helhetlige grenseforvaltningen er samarbeidsdrevet. Samarbeid på tvers av aktørene er godt etablert på nasjonalt plan for å sikre en omfattende, tverrsektoriell, samlet og kostnadseffektiv gjennomføring av helhetlig grenseforvaltning. Arbeidsdeling, samarbeidsstrukturer, effektiv bruk av kapasiteter, kommunikasjonskanaler og synkroniserte arbeidsprosedyrer er veldefinerte og konsoliderte.

Nåsituasjon

Det norske konseptet for helhetlig grenseforvaltning er basert på samarbeid mellom offentlige og private aktører. Samarbeidet er regulert i lov og utøves basert på avtaler mellom partene, og det er etablert tverrgående arenaer for samhandling.

Samhandlingen hviler på at politiet som primæransvarlig for helhetlig grenseforvaltning må være den drivende kraft for å videreutvikle og konkludere oppdaterte rammer, og grenseloven pålegger politiet en plikt til å samarbeide med andre myndigheter som er tillagt oppgaver som berører politiets oppgaver etter loven. Det norske samhandlingskonseptet og forutsetninger gitt i EBCG-forordningen utvider behovet for samarbeid og samhandling mellom involverte myndigheter og andre aktører, som for eksempel aktører med driftsansvar for lufthavner eller havner.

Det er etablert ulike elektroniske løsninger for samhandling mellom kontrollmyndigheter som primært er rettet mot informasjonsinnsamling for grenseovervåking med muligheter til å etablere etatsrettede og felles situasjonsbilder. De elektroniske systemene har mangler tilknyttet effektiv samhandling og rapportering, særlig gjelder dette for utveksling av informasjon som har sikkerhetsbegrensninger, herunder systemer som utvikles og driftes av Frontex. Det er også utfordringer tilknyttet tilgang til systemer for de ulike aktørene.

Videre er det identifisert utfordringer tilknyttet samarbeidet med sivile aktører som eiere/operatører av luft- og sjøhavner, hva gjelder etablering av hensiktsmessig infrastruktur for gjennomføring av inn- og utreisekontroll.

Prioriteringer

- Norge skal videreutvikle og styrke infrastruktur for elektronisk samhandling mellom aktørene, og for eksempel vurdere muligheten for tilgang til systemer mellom aktører. Fremtidens infrastruktur for elektronisk kommunikasjon må ta høyde for endrede sikkerhetsbegrensninger.
- Avtaler og møtepunkter mellom aktørene skal oppdateres og videreutvikles ved behov for å sikre informasjonsutveksling, samhandling og koordinering. Dette gjelder for eksempel etablering av nye liaisonfunksjoner hos NKS.
- Politiet skal styrke og videreutvikle pågående samarbeid med eiere av grenseovergangsteder, herunder vurdere etablering av avtaleverk tilknyttet tilrettelegging for gjennomføring av inn- og utreisekontroll
- Kystvaktens støtte til politiets grensekontroll skal gjennomgås i lys av endringer tilknyttet implementeringen av de nye/endrede EU systemene, særlig EES og SIS. Oppdraget skal beskrives og samarbeidsavtalen skal oppdateres.

5.6. Samarbeid med tredjeland

Strategisk mål 6: Målrettet samarbeid med tredjeland bidrar til å forebygge ulovlig migrasjon, grensekryssende kriminalitet og terror- og sabotasjerelatert aktivitet, styrker grenseforvaltningen og legger til rette for retur til tredjeland

Spesifikt mål 6.1: Ivareta det grenserelaterte samarbeidet med Russland på strategisk og operativt nivå, basert på politiske føringer

Målbilde

Samarbeid med russiske grensemyndigheter forebygger ulovlig migrasjon og annen kriminalitet.

Nåsituasjon

Norges samarbeid med russiske myndigheter er etter krigsutbruddet i Ukraina betydelig redusert. I hovedsak foregår dette samarbeidet innenfor politi, forsvar og fiskeriforvaltning. Politisamarbeidet er relatert til grensesamarbeidet mellom Norge og Russland.

Grensesamarbeidet innenfor justissektoren gjennomføres regionalt hhv. av Finnmark politidistrikt og Grensekommissariatet og nasjonalt mellom POD og FSB Border Guard Service. Samarbeidet er relatert til grensekontroll og grenseovervåking, men også kriminalitetsbekjempelse innenfor områder som ulovlig migrasjon, narkotika- og fiskeriskriminalitet.mv. Møteplanen, både på regionalt og nasjonalt nivå, er omforent med russiske myndigheter i en toårig samarbeidsplan, som ble fornyet i desember 2024.

Norsk politi har tidligere deltatt, både i det trilaterale samarbeidsfora NOR-RUS-FIN og i Østersjøsamrådet, innenfor Baltic Sea Task Force (BSTF) og Baltic Sea Region Control Cooperation (BSRBCC). Etter Ukrainakrigens start i 2022 har arbeidet i BSTF blitt fryst og det har ikke vært aktivitet. BSRBCC og Østersjørådet har fortsatt aktivitet, men uten Russland. Arbeidet med en ny politisamarbeidsavtale mellom Norge og Russland har pågått en tid, men det arbeidet er stoppet etter starten på krigen mellom Russland og Ukraina i 2022.

Norge har en NLO ved Norges ambassade i Moskva, som er et viktig kontaktpunkt for informasjon og bidrar inn i både saker relatert til rettshåndhevende myndigheter og saker knyttet til utlendingsforvaltning.

Prioriteringer

- Det grenserelaterte samarbeidet mellom Norge og Russland skal videreføres så langt det er mulig, og skal blant annet legge til rette for lovlig ferdsel over Storskog grenseovergangssted og retur av borgere uten lovlig opphold.

Spesifikt mål 6.2: Effektivt samarbeid med opprinnelses- og transittland

Målbilde

Det er et godt samarbeid med opprinnelsesland om blant annet retur/tilbaketakelse, effektiv grensekontroll og risikoanalyser, i henhold til grunnleggende rettigheter og prinsippet om "*non-refoulement*". Samarbeidet bidrar til å øke disse landenes evne og vilje til å hindre irregulær migrasjon til Europa, opprettholde effektiv grensestyring og kontroll med migrasjonsstrømmene mot Europa.

Nåsituasjon

I mange land er temaer rundt migrasjon og retursamarbeid sensitivt. Det kan være utfordrende å få tredjeland til å etterleve blant annet forpliktelsen om tilbaketakelse av egne borgere. Det er over tid opprettet omfattende og konstruktivt samarbeid med en rekke opprinnelses- og transittland både på nasjonalt og europeisk nivå. Retur og migrasjon knyttes stadig tettere opp mot det utenrikspolitiske og bistandsmessige samarbeidet. Etableringen med ILOer ved utvalgte utenriksstasjoner bidrar også til et bedre samarbeid med disse landene. Erfaringsmessig kan kapasitetsbygging og kunnskapsdeling også bidra til et smidigere retursamarbeid. Det er likevel fortsatt utfordringer på området. Både multilaterale og bilaterale fremstøt er aktuelle og må tilpasses den konkrete konteksten.

Prioriteringer

- Videreføre eksisterende retursamarbeid og vurdere andre former for samarbeid med tredjeland på en rekke politikkområder, både bilateralt og gjennom EU/Frontex, i henhold til grunnleggende rettigheter og folkeretten, herunder prinsippet om "*non-refoulement*".
- Samarbeid, samordning og informasjonsdeling med andre medlemsland, herunder vurdering av ulike virkemidler innen flere politikkområder.
- Bidra til opplæring i tredjeland for å styrke deres kapabiliteter til å forebygge og hindre ulovlig migrasjon.
- Bidra til kapasitetsbyggingstiltak i prioriterte tredjeland med formål å motvirke ulovlig migrasjon.
- Ha spesialutsendinger på utlendingsfeltet i relevante opprinnelses- og transittland og bruke ILO, men også andre aktuelle liaison-nettverk, aktivt i land der det er hensiktsmessig.

Spesifikt mål 6.3: Utstasjonering av ILO/NLO i utvalgte tredjeland bidrar til retur av tredjelandsborgere uten lovlig opphold og bekjempelse av menneskesmugling og menneskehandel

Målbilde

Spesialutsendingene er samordnet og mottar god støtte for å utnytte operative evner og bidra til økt effektivitet. Samarbeids- og rapporteringskanaler er tydelige på alle nivåer. Det er konstant og fleksibel kapasitet til å deployere spesialutsendinger med relevant kompetanse til forskjellige steder hvis det er operative behov. Innsamlet informasjon beriker risikoanalyse og situasjonsforståelse både på nasjonalt og europeisk plan, inkludert etterretningsbildet for landegrensene.

Nåsituasjon

Norge har per nå 12 stillinger²⁷ som spesialutsending for utlendingssaker i utvalgte transitt- og opprinnelsesland. Liaisonene inngår som en del av EUs ILO-nettverk og er tilmeldt som ILO. Spesialutsendingene fungerer som bindeledd mellom norske utlendingsmyndigheter og tilsvarende myndigheter i utstasjoneringslandet/-landene i konkrete saker innenfor utsendingens ansvarsområde. Stasjoneringsstedene blir valgt ut etter behov i utlendingsforvaltningen for retursamarbeid med det aktuelle vertslandet, samt ut i fra behovet for å ivareta det forebyggende perspektivet i forhold til irregulær migrasjon, menneskehandel- og smugling. Stasjoneringsstedene evalueres jevnlig. To av utsendingene (i Bangkok og Dubai) har primært som formål å avdekke ulovlig innvandring til Norge. Som en del av det nordiske politisamarbeidet har Norge også NLOer ved et utvalg ambassader i viktige tredjeland og enkelte land innenfor Schengen-samarbeidet. NLO har et generalistmandat innenfor grenseoverskridende kriminalitet. En av disse (Moskva) inngår i EUs ILO-nettverk.

Prioritering

- Norge skal sikre en fortsatt kunnskapsstyrt utstasjonering av personell.

²⁷ Pr. 2024 er stillingene lokalisert i Rabat, Accra, Nairobi, Amman, Addis Abeba, Ankara, Bangkok, Teheran, Dubai, Beirut og Islamabad. Ved sistnevnte stasjon er det to stillinger, hvorav den ene dekker Afghanistan. Sommeren 2025 blir stillingen lokalisert i Rabat flyttet til Kairo.

- Spesialutsendingene skal legge til rette for et godt samarbeid med myndighetene i transitt- og opprinnelsesland, og bidra til verifisering av opplysninger knyttet til ID-avklaring og utlendingers søknad om opphold.
- Spesialutsendingene skal bidra til å styrke returarbeidet med myndighetene i opprinnelsesland (se også strategisk mål 8), gjennom økt samarbeid om retur/tilbaketakelse av egne borgere.
- Spesialutsendingene skal også bidra til arbeid for å forebygge og bekjempe irregulær migrasjon, menneskehandel- og smugling.

5.7. Tekniske og operative tiltak innenfor Schengen-området

Strategisk mål 7: Sikre reisefrihet i Schengen-området gjennom styrket kontroll på territoriet for å forebygge og avdekke ulovlig opphold, grensekryssende kriminalitet og personer som kan utgjøre en trussel mot samfunnssikkerheten

Spesifikt mål 7.1: Sikre at alle som oppholder seg i Norge har avklart identitet og lovlig opphold

Målbilde

Rask og sikker avklaring av identitet setter politiet og andre aktører i stand til å avdekke, forebygge, etterforske og straffeforfølge kriminalitet. Det bidrar også til at vedtak i utlendingssaker omhandler rett person og effektiv retur. En bevisst og strategisk bruk av utlendingsregelverket bidrar til å forebygge kriminalitet og trusler mot samfunnet, og reduserer ressursbruken i straffesakskjeden.

Nåsituasjon

Avskaffelsen av personkontroll på indre Schengengrense har økt risikoen for at personer reiser ulovlig inn i Norge og etterfølgende ulovlig opphold på territoriet.²⁸ Politiet har ansvaret for å utføre utlendingskontroll på territoriet som et ledd i å kontrollere utlendingers opphold i riket i henhold til utlendingsloven § 21. Politiets adgang til å kunne foreta kontroll av utlendinger i Norge er viktig for å forebygge grenseoverskridende kriminalitet, ulovlig innvandring og ulovlig opphold i Norge, og "...skal foregå over hele landet som en del av politiets ordinære virksomhet".²⁹ Kontroll av identitet og oppholdsgrunnlag er også viktig ved øvrige politioppgaver.

Screeningforordningen setter som krav at det gjennomføres en nærmere undersøkelse – identitet, sikkerhet, helse, sårbarhet, sikkerhet (screening) av personer som har krysset

²⁸ Se punkt 5 og Nasjonal risikoanalyse - Norges grenser mot land utenfor Schengen.

²⁹ Se RPOD-2010-11 – RPOD-2001-21 - Politiets utøvelse av utlendingskontroll på territoriet, herunder i grenseområdene, punkt 1.1.

grensen ulovlig før de overføres til riktig prosedyre (beskyttelse eller retur). Forordningen vil implementeres i den kommende perioden. Se også omtale under spesifikt mål 1.8.

Prioriteringer

- Politidistriktene skal opprettholde innsatsen med kunnskapsbaserte utlendingskontroller for å avdekke ulovlig opphold og bekjempe kriminalitet, samt utnytte virkemidlene i utlendings- og straffesporet for å hindre at utlendinger som utgjør en trussel for samfunnet, oppholder seg i Norge.
- Når vilkårene er tilstede skal utlendingskontroll foretas som en etterfølgende del av andre politioppgaver.
- Utlendingsregelverket skal brukes aktivt for å legge til rette for rask retur av utlendinger som begår kriminalitet.
- Politiet skal ha fokus på tidlig identitetsavklaring i både utlendings- og straffesporet.

Spesifikt mål 7.2: Sikre god faglig utvikling, forvaltning og styring i tråd med relevant regelverk

Tjenesten "alminnelig utlendingskontroll" skal forvaltes på en måte som legger til rette for kunnskapsbasert, enhetlig og styrt faglig utvikling. Politiet skal i perioden implementere en ny modell for tjenesteutvikling som blant annet skal sikre dette. Det vises til beskrivelse under spesifikt mål 1.1.

Spesifikt mål 7.3: Oppdatere og videreutvikle beredskapssystemet for gjeninnføring av grensekontroll på indre Schengen-grense

Målbilde

Nasjonal beredskap er etablert for å effektivt gjennomføre beslutning om gjeninnføring av grensekontroll på indre Schengen-grenser, inkludert etablerte faste lokasjoner som kan inngå som grenseovergangssteder. Grenseforskriftens bestemmelser om mulighet for systematisk bruk av forhåndskontroll av reisende og mannskap som verktøy er implementert og brukes.

Nåsituasjon

Beslutningskompetansen for å gjeninnføre grensekontroll på indre Schengen-grense ligger i utgangspunktet til JD. Kompetansen er imidlertid delegert til POD i situasjoner som krever øyeblikkelige tiltak, for en periode på inntil ti dager. POD er gitt adgang til å delegere beslutningskompetansen videre til politimesteren, for en periode på inntil 72 timer, også for situasjoner som krever øyeblikkelige tiltak. Behovet for gjeninnføring av indre grensekontroll må sees i sammenheng med andre kontrolltiltak. Retten til å utøve politimyndighet på norsk territorium er ikke begrenset av Norges tilknytning til Schengen-samarbeidet.

En beslutning om midlertidig gjeninnføring av grensekontroll på indre Schengen-grense er et ressurskrevende tiltak, ikke minst fordi det utfordrer en struktur som i alle andre perioder ikke er tilrettelagt for denne unntakssituasjonen. Dette gjelder både bemanning, infrastruktur, informasjon og kompetanse. I en situasjon med gjeninnført

grensekontroll på indre Schengen-grense vil det videre kunne være nødvendig å begrense antall steder det vil være mulig å passere grensen lovlig, samt utnytte muligheter for innhenting og bruk av passasjerdata.

Prioriteringer

- Politiet skal som ledd i sin beredskapsplanlegging på nasjonalt og regionalt nivå utarbeide planverk for gjeninnføring av grensekontroll på indre Schengen-grenser.
- Planverket skal i strategiperioden oppdateres og øves.
- Løsninger for bruk av forhåndskontroll av reisende og mannskap skal videreutvikles.

Spesifikt mål 7.4: Utvidet politisamarbeid innenfor Norden

Målbilde

Politi- og tollsamarbeidet innenfor Norden blir ytterligere styrket gjennom opprettelsen av en "Police Cooperation Center" (PCC) på Magnormoen og en ny politisamarbeidsavtale mellom Norge og Sverige på regjeringsnivå.

Nåsituasjon

Politisamarbeidet mellom de nordiske land er vel etablert og preget av direkte kontakt, bistand og informasjonsutveksling over grensene. Samarbeidet hviler på den nordiske politisamarbeidsavtalen som er inngått mellom de nordiske politidirektører og Schengen-regelverket, samt andre avtaler. Det er etablert en rekke fellesnordiske arbeidsgrupper som dekker ulike ansvarsområder, for eksempel de felles nordiske politi- og toll-liaisonoffiserer (NLO) som er utstasjonert i ulike land

Grensekryssende samarbeid er særlig viktig over den lange landegrensen mellom Sverige og Norge. Regjeringen har inngått to avtaler som åpner for at norsk politi kan delta i felles operasjoner med politiet i andre land og hvor politiet i ett land kan utøve politimyndighet i et annet land; Atlasavtalen med Sverige som gir norske og svenske spesielle innsatsenheter mulighet til gjensidig bistand i krisesituasjoner, og Prümavtalen med EU som gir politiet anledning til å delta i felles operasjoner og bistand med ekspertise og utstyr.

Prioriteringer

- Politi- og tollsamarbeidet innenfor Norden ønskes ytterligere utvidet, med sikte på et enda mer sømløst politioperativt samarbeid over grensene med basis i fastlagte avtaler og hjemler.
- Det arbeides med en fremtidig politisamarbeidsavtale mellom Norge og Sverige på regjeringsnivå som må sees i sammenheng med opprettelsen av en felles PCC på Magnormoen som forventes å være ferdigstilt første halvår 2025.

5.8. Retur av tredjelandsborgere

Strategisk mål 8: Alle uten lovlig opphold skal returnere til hjemlandet eller til et annet land de har lovlig opphold i

Utlendinger uten lovlig opphold i Norge må forlate landet. Effektiv gjennomføring av returer av tredjelandsborgere med et returvedtak bør sikre at alle som ikke har rett til å bli i EU og Schengen-området, faktisk forlater territoriet. Dersom returplikten ikke etterleves, med eller uten praktisk og økonomisk støtte fra norske myndigheter og innen fastsatt utreisefrist, kan politiet uttransportere vedkommende.

JD har utarbeidet en overordnet returstrategi for den norske utlendingsforvaltningen for perioden 2025–2030 som fremhever sentrale innsatsområder for at Norge skal nå hovedmålet om at utlendinger uten lovlig opphold skal forlate landet. De strategiske langsiktige prioriteringene på returfeltet gitt på nasjonalt nivå fremgår i sin helhet i den nasjonale returstrategien, og det henvises derfor til denne for den fulle oversikten.

I det følgende fremgår en overordnet og forkortet gjengivelse av den nasjonale returstrategiens innsatsområder og prioriteringer, tilpasset og satt i sammenheng med målene og prioriteringene på returfeltet som er gitt i TO EIBM. I den nasjonale IBM-strategien er det i tillegg tilført enkelte prioriteringer på returfeltet som er hentet fra TO EIBM og som derfor ikke fremgår direkte av den nasjonale returstrategien.

De prioriteringene som fremheves i den nasjonale IBM-strategien på returfeltet har ikke noen forrang over prioriteringene som fremgår i den nasjonale returstrategien. Prioriteringene opplistet er heller ikke uttømmende, og strategiene er ment å være komplementære. Det betyr at de konkrete tiltakene som forvaltningen setter inn på returfeltet skal utgå samlet fra de overordnede målsettingene gitt i TO EIBM og den nasjonale returstrategien.

Spesifikt mål 8.1: Effektiv og rettssikker retur

Målbilde

Norge bidrar aktivt inn i Schengen-samarbeidet for å øke effektiviteten i EUs returpolitikk og for å sikre at alle uten lovlig opphold faktisk forlater Schengen-området, enten selvorganisert, assistert, eller med tvang når det er påkrevd. Aktørene på returfeltet, både på strategisk og operativt nivå, har tilstrekkelig administrativ, teknisk og operasjonell kapasitet og kunnskap til å kunne implementere effektive returprosesser. Grunnleggende rettigheter til den returnerte er ivarettatt i hele returprosessen, i tråd med internasjonale konvensjoner og gjeldende rett.

Nåsituasjon

Effektive returer av tredjelandsborgere uten lovlig opphold er et sentralt element i den helhetlige grenseforvaltningen. Effektive returer er nødvendig for å bevare utlendingsforvaltningens og asylsystemets legitimitet og tillit, å forebygge irregulær migrasjon og å bekjempe kriminalitet. Erfaringene tilsier at avklart identitet og effektive og rettssikre saksbehandlingsprosedyrer i hele sakskjeden er avgjørende for å lykkes med retur, og er derfor noe Norge har prioritert over tid. Norges utfordringer med hensyn til å få gjennomført effektive returer er uforutsigbare returforutsetninger og at målgruppen for retur er mer krevende enn tidligere. Disse utfordringene fordrer mer målrettede tiltak. Samtidig øker antall irregulære migranter i Europa som følge av høye ankomster og ineffektiv returpolitikk over tid, noe som kan påvirke omfang og målgruppen for retur også nasjonalt.

Prioriteringer

- Sikre den som skal returnere riktig informasjon om grunnleggende rettigheter, klageadgang og kunnskap om returprosessen.
- Sikre at sårbare grupper blir godt ivaretatt i hele returprosessen.
- Sikre høy kompetanse om rettigheter og plikter for utlendingen blant ansatte i utlendingsforvaltningen.
- Opprettholde innsatsen knyttet til tidlig identitetsavklaring for å sikre effektiv retur.
- Søke å øke samordning og digitalisering av returtjenester og -prosedyrer.
- Utnytte mulighetene i EUs informasjonssystemer til å avklare identitet og lovlig opphold.
- Bruke retur og utlendingsregelverket aktivt og kunnskapsbasert som et virkemiddel for å forebygge og bekjempe kriminalitet og fare for terror.

Spesifikt mål 8.2: Helhetlig returarbeid gjennom samarbeid og samordning nasjonalt og på europeisk nivå

Målbilde

Aktørene på returfeltet, både på strategisk og operativt nivå, jobber helhetlig og samordnet, både nasjonalt og gjennom Schengen-samarbeidet for å bidra til et felles og effektivt retursystem i hele Schengen-området. Returarbeidet kobles i større grad til andre politikkområder for en mer helhetlig og samordnet tilnærming.

Nåsituasjon

Samarbeid mellom aktører på returfeltet på alle nivåer er styrket de senere årene. Det er etablert et godt samarbeid med Frontex om tilrettelegging og gjennomføring av returer, både assistert og med tvang, og gjennom deltakelse i ulike arbeidsgrupper og fora knyttet til retur. Det er en stadig økende bevissthet om returarbeidets sentrale rolle i etableringen av en mer forpliktende, systematisk og helhetlig grenseforvaltning i Schengen, hvor også Europol i økende grad er involvert i koblingen mellom organisert kriminalitet og migrasjon. Det jobbes med innføring og revidering av EUs informasjonssystemer³⁰, noe som både vil bidra til å øke kontrollnivået med hvem som kommer til og befinner seg på Schengen-territoriet, men også i returarbeidet. Vi erfarer stadig skiftende målgrupper for retur. Dette krever samordning og langsiktighet, og at det jobbes videre med å utvikle ulike og nye tiltak på flere politikkområder.

Prioriteringer

- Sikre helhetlig returarbeid gjennom god informasjonsdeling, samarbeid og koordinering på tvers av ulike sektorer, etater og nivåer, nasjonalt og internasjonalt.
- Styrke arbeidet med opplæring av personer som møter målgruppen i informasjons-, veilednings- og motivasjonsarbeidet, i tråd med EUs rammeverk.
- Styrke og utvide samarbeidet med Frontex på strategisk og operasjonelt nivå om retur og reintegreringstjenester i tredjeland.

³⁰ Herunder SIS-recast, EES, ETIAS, VIS, Eurodac og Interoperabilitet

- Ta aktivt i bruk den operative, tekniske og praktiske støtten Frontex kan gi i alle typer returprosesser (assistert- og tvangsreturer).
- Ta aktivt del i ulike europeiske nettverk og plattformer for å fremme praktisk samarbeid, bidra til å innhente og dele relevant informasjon på returfeltet, samt bidra med analyser og situasjonsforståelse.

Spesifikt mål 8.3: Målrettet samarbeid med opprinnelses- og transittland

Målrettet samarbeid med opprinnelses- og transittland er avgjørende for å nå målene satt innenfor EIBM. Dette målet er derfor en av hovedkomponentene i den nasjonale IBM-strategien. Samtidig inngår målet også som et av innsatsområdene i den nasjonale returstrategien, og er derfor satt som et spesifikt mål også under returkomponenten. Det vises til kap. 5.6, spesifikt mål 6.2 for beskrivelse av målbilde, nåsituasjon og prioriteringer for dette målet.

Spesifikt mål 8.4: Bærekraftig retur og reintegrering

Målbilde

Bærekraftig retur og reintegrering³¹ er rettet mot individ- og myndighetsnivå. Returer skal være bærekraftige, både for den enkelte og for opprinnelseslandet, samt føre til at ønsket om gjentakende emigrering reduseres. Det er opprinnelseslandet som må ta ansvar for og eierskap til reintegreringen av egne borgere, men Norge skal bistå, både gjennom nasjonale tiltak og i regi av Frontex sine ulike tjenester på reintegreringsområdet.

Nåsituasjon

Samarbeidet og samhandlingen mellom justis-, utenriks- og utviklingssiden nasjonalt og på EU-nivå preges av fragmenterte prosesser som med fordel kan utforskes nærmere og styrkes, særskilt ved å se på hvor retur- og utviklingspolitikken kan ha felles mål og gevinster.

Prioriteringer

- Øke bruken av ordninger for assistert retur både nasjonalt og i regi av Frontex sine reintegreringstjenester med fleksibilitet til å øke støttenivået til utvalgte grupper og individer som gir god effekt.
- Innhente mer kunnskap om hva som gir bærekraftige returer for tredjelandet og den returnerte, og hvilke aktører og politikkområder som kan bidra inn for best effekt.
- Involvere bistands- og utviklingssiden i tiltak som styrker utvalgte tredjelands reintegreringsevne og -vilje.

³¹ Med bærekraftig retur og reintegrering mener vi at returen virker positivt både på et individ-, lokalsamfunn- og myndighetsnivå. Det innebærer at individets behov for å re-migrere reduseres og at lokalsamfunnene har kapasitet til å ta imot den returnerte på linje med øvrige innbyggere. På myndighetsnivå mener vi at staten har evne og vilje til å ta ansvar for retur- og reintegreringsprosessen og tar eierskap til ivaretagelsen av egne borgere, og at dette gjøres kostnadseffektivt for donorene.

Spesifikt mål 8.5: Sikre god faglig utvikling, forvaltning og styring i tråd med relevant regelverk

Tjenesten "retur" skal forvaltes på en måte som legger til rette for kunnskapsbasert, enhetlig og styrt faglig utvikling. Politiet skal i perioden implementere en ny modell for tjenesteutvikling som blant annet skal sikre dette. Det vises til beskrivelse under spesifikt mål 1.1.

5.9. Den nyeste teknologien, herunder store informasjonssystemer

Strategisk mål 9: Eksisterende og ny teknologi støtter kravene til økt sikkerhet og økt effektivitet

Spesifikt mål 9.1: Sikre nødvendige nasjonale tiltak for å implementere interoperabilitetspakken i henhold til EUs tidsplaner

Målbilde

Kompetente myndigheter og andre relevante aktører, herunder politiet, UDI, og øvrige relevante etater, iverksetter nødvendige tiltak for å implementere hhv. EES³², ETIAS, SIS, VIS, Eurodac og Interoperabilitet, i tråd med relevant regelverk og EUs tidsplaner. Krav til personvern, datakvalitet og informasjonssikkerhet ivaretas. Etatene er organisert på en hensiktsmessig måte, gjennom prosjekt- og programorganisering, og nødvendig bemanning, kompetanse og utviklingskapasitet er sikret. Nasjonale forhold og faglige behov ivaretas. Implementeringen gjennomføres som virksomhetsutviklingstiltak (ikke kun IKT-tiltak) og alle relevante deler av virksomhetene involveres.

Nåsituasjon

Oppgavene innenfor helhetlig grenseforvaltning gjennomgår store endringer i forbindelse med utvikling og implementering av nye og endrede informasjonssystemer. Både POD og UDI har etablert programorganisasjoner som ivaretar den samlede nasjonale implementeringen, og det er etablert en styringsstruktur på departementsnivå. Øvrige relevante etater involveres etter behov, inkludert eiere av grenseovergangssteder. Dette sikrer en helhetlig tilnærming, samt konkrete planer for implementering av tiltak i linjeorganisasjonen i aktuelle etater og organisasjonssenheter. Det er likevel et stort virksomhetsutviklingsarbeid som er pågående og både politiet, UDI og samarbeidende etater, må gjøre nødvendige organisatoriske og kompetansemessige tiltak for å håndtere dette.

Prioriteringer

- Styringsstruktur på departementsnivå skal videreføres.

³² Se vedlegg 3 for fulle navn på systemene som her er omtalt.

- Politiet og UDI skal videreføre program- og prosjektorganisasjonen knyttet til implementeringen av interoperabilitetspakken.
- Finansiering, bemanning og kompetanse skal sikres i henhold til definerte prosesser.
- Norge skal overholde EUs frister for implementering.

Spesifikt mål 9.2: Kompetente myndigheter innenfor helhetlig grenseforvaltning utnytter eksisterende systemer og teknologi fullt ut

Målbilde

Kompetente myndigheter utnytter ny informasjon og teknologi for å gi sikrere og mer effektiv oppgaveløsning innenfor grensekontroll og kontroll på territoriet, samt ved forebygging, avdekking og etterforskning av terror og annen alvorlig kriminalitet. Løsningene gjør det effektivt og sikkert å søke etter og registrere informasjon i det operasjonelle miljøet. Politiet er oppdatert på ny teknologi som treffer fagfeltet og vurderer kontinuerlig hvordan teknologiske løsninger kan nyttiggjøres nasjonalt, med mål om økt kvalitet i kontrollen samt tilrettelegging for lovlig reisende.

Nåsituasjon

Pågående arbeid med utvikling av eksisterende og nye informasjonssystemer gir et stort potensial når det gjelder å utnytte effektene av Schengen-samarbeidet. Det er behov for å se fremover, utnytte mulighetene som ligger i ny teknologi og ta ut gevinstene som ligger i all informasjon som blir tilgjengelig.

Prioriteringer

- Kompetente myndigheter skal settes i stand til å utnytte eksisterende og nye informasjonssystemer og teknologi gjennom nye arbeidsprosesser og teknologiske løsninger til linjen.
- Leveranser fra de store utviklingstiltakene skal overføres til linjen på en måte som sikrer kontinuerlig utvikling og forvaltning av løsningene.
- Det skal etableres et apparat som sikrer implementering i utdanning og opplæring.
- Endringer i regelverk, arbeidsprosesser og utstyr/teknologi skal ivaretas i styrende dokumenter og kvalitetskontrollmekanismer.

Spesifikt mål 9.3: Aktørene deltar aktivt og søker synergier i anskaffelsen, utviklingen og implementeringen av ny teknologi og nye systemer innen grenseforvaltningen nasjonalt og i Europa

Målbilde

Avansert teknologi tas i bruk for å sikre raske og effektive grensepasseringer, samtidig som sikkerheten på grensene og på territoriet ivaretas og styrkes. Nasjonale aktører deltar aktivt og søker synergier i anskaffelsen, utviklingen og implementeringen av ny teknologi og nye systemer innen grenseforvaltningen nasjonalt og i Europa.

Nåsituasjon

POD og Politiets IT-enhet (PIT) som er politiets IKT-leverandør, samarbeider tett med mange aktører offentlig og privat i utviklingen og leveransen av moderne og innovative løsninger til bruk i grensekontroll og kontroll på territoriet. Samtidig er flere andre aktører på sin side ansvarlig for løsninger som politiet benytter i sin grenseovervåking eller til registrering og behandling av saker etter utlendingsloven. Med en høy utviklingstakt nasjonalt og internasjonalt er teknologiområdet et krevende område å samarbeide om. Feltet er preget av mange samtidige initiativ på tvers av aktørene. Offentlig anskaffelse og utvikling, spesielt på tvers av aktører og med naboland, kan gi store fordeler både for offentlige og private aktører men er utfordrende å gjennomføre.

Prioriteringer

- Aktørene skal aktivt søke samarbeid og koordinering i anskaffelse, utvikling og implementeringen av ny teknologi til bruk i grenseforvaltningen, spesielt gjelder dette på områder hvor det er søkt om støtte fra europeiske finansieringsmekanismer.

5.10. System for kvalitetskontroll

Strategisk mål 10: Norge utnytter fullt ut, og bidrar til gjennomføringen og videreutviklingen av, de nasjonale og internasjonale mekanismene for kvalitetssikring

Spesifikt mål 10.1: Aktørene arbeider aktivt med videreutvikling av nasjonal kvalitetskontroll i samspill med etablerte prinsipper for etatsledelse og internrevisjon for forbedret oppfølging av den kontinuerlige utviklingen av helhetlig grenseforvaltning

Målbilde

Det er etablert en nasjonal mekanisme for kvalitetskontroll som omfatter alle myndigheter og funksjoner i det nasjonale konseptet for helhetlig grenseforvaltning. Norge deltar aktivt i Schengen-evalueringer koordinert av Kommisjonen og leverer data av høy kvalitet til sårbarhetsvurderingene som gjennomføres av Frontex. Resultatene av mekanismene for kvalitetskontroll benyttes aktivt som beslutningsstøtte sammen med relevante risikovurderinger.

Nåsituasjon

Norge har implementert Schengen-evalueringsmekanismen og sårbarhetsvurderingen³³ som verdifulle system for kvalitetskontroll, og deltar aktivt i videreutviklingen av evalueringsmekanismene på EU-nivå og utnytter og samordner bruken av mekanismene aktivt nasjonalt. Dette skal videreføres. Mål og resultatstyring (MRS) benyttes som grunnleggende styringsprinsipp, også innenfor grenseforvaltningsområdet og

³³ I henhold til Europaparlaments- og Rådsforordning (EU) 2019/1896 av 13.11.2019 om den europeiske grense- og kystvakt, artikkel 32.

økonomiregelverket stiller krav til internkontroll i statlige virksomheter og departementene. Imidlertid påpekte Schengen-evalueringen både i 2017 og 2022 mangler tilknyttet en egen nasjonal kvalitetskontrollmekanisme for grenseforvaltningen som omfatter alle myndigheter og funksjoner innenfor den helhetlige grenseforvaltningen.

Prioriteringer

- Aktørene skal i strategiperioden prioritere å knytte oppfølgingen av grenseforvaltningsområdet tettere til de ordinære styringsprosessene, og følge opp gjennom rapportering og avvikshåndtering.
- Aktørene skal også videreføre deltakelsen i og bruken av aktiviteter og resultater tilknyttet de europeiske kvalitetskontrollmekanismene.
- Norge skal utvikle og implementere en nasjonal kvalitetskontrollmekanisme som i første omgang dekker grensekontrollen under politiets ansvar, men som på sikt skal omfatte alle deler og funksjoner tilknyttet den helhetlige grenseforvaltningen nasjonalt, inkludert grunnleggende rettigheter.

5.11. Solidaritetsmekanismer, særlig EU-finansieringsmekanismer

Strategisk mål 11: EU-fondsmidler som Norge mottar anvendes koordinert med den nasjonale strategien og tiltaksplanen for helhetlig grenseforvaltning, kostnadseffektivt og i samsvar med gode styringsprinsipper

Målbilde

Norge skal utvikle de nasjonale prioriteringene for bruk av midler fra EUs grense- og visumfond (BMVI) basert på en samlet vurdering som tar hensyn til blant annet sårbarhetsvurderingen, nasjonal trussel- og risikoanalyse og anbefalingene fra Schengen-evalueringen, samt andre nasjonale prioriteringer på fagfeltet grense og visum som tilkommer i løpet av fondsperiodene. Nasjonalt program for BMVI skal til enhver tid være koordinert med nasjonal IBM-strategi og tilhørende tiltaksplan, samt nasjonal kapasitetsplan, og bidrar til å sikre gjennomføring av disse. Prosessene for utarbeidelse av nasjonalt program tar opp i seg de strategiske føringene fra EU og nasjonalt, og følger de definerte styrings- og prioriteringsprosessene for fondene. EU-fondsmidler anvendes kostnadseffektivt og i samsvar med gode økonomi- og styringsprinsipper. Økonomireglementet følges og rapportering skjer i tråd med føringer fra EU.

Nåsituasjon

Norge deltar i BMVI (2021-2027), og POD er ansvarlig myndighet. Strategi og plan for bruk av fondsmidler er tett koordinert med den nasjonale budsjettprosessen og flerårige virksomhetsplaner for utvikling innenfor grenseforvaltning og visum. Det er etablert en overordnet styringsgruppe på departementalt nivå for bruk av BMVI-midler, interimkomiteen for BMVI, ledet av JD. Utkastet til nasjonalt program for BMVI er koordinert med gjeldende strategier for grenseforvaltning og visum.

Prioriteringer

- Norge skal utarbeide nasjonalt program for BMVI i tråd med gjeldende IBM-strategi, tiltaksplan og nasjonal kapasitetsplan.
- Prioritering av prosjekter som skal motta støtte fra fondet, skal blant annet basere seg på tiltaksplanen som følger IBM-strategien.
- Norge skal aktivt prøve å tilegne seg fondsmidler fra BMVI også utover midlene som mottas gjennom det nasjonale programmet.
- Gjeldende økonomi- og styringsprinsipper skal følges ved bruk av fondsmidler, og rapportering skal skje i henhold til EUs krav.
- Når relevant, vurdere anskaffelse av tekniske kapasiteter i en felles anskaffelse med Frontex.

6. Overordnede komponenter

De følgende kapitlene omfatter grunnleggende rettigheter, utdanning og opplæring, forskning og innovasjon, og er i denne strategien å regne som overordnede komponenter. Med det menes at de har relevans for og skal være en integrert del av alle de øvrige komponentene. Det vises til EBCG-forordningen artikkel 3 (2).

6.1. Grunnleggende rettigheter

Strategisk mål 12: Personell med oppgaver innenfor alle deler av grenseforvaltningen ivaretar grunnleggende rettigheter i gjennomføringen av sine oppgaver

Spesifikt mål 12.1: Videreføring av eksisterende opplæring og utdanning og oppdatering av retningslinjer innenfor grunnleggende rettigheter for alt personell sikrer ivaretagelse av grunnleggende rettigheter innenfor alle deler av den helhetlige grenseforvaltningen

Målbilde

Alle ansatte innen grenseforvaltningen har opplæring i grunnleggende rettigheter, gjeldende regelverk og nasjonale retningslinjer på området, inkludert virksomhetenes etiske retningslinjer og bruk og behandling av personsensitive opplysninger i grenseforvaltningen. Ved alle typer myndighetsutøvelse skal grunnleggende rettighetsprinsipper slik som legalitet, nødvendighet, proporsjonalitet, likebehandling og medmenneskelighet følges. Det skal tas særlige hensyn til barn og andre utsatte grupper.

Nåsituasjon

Grunnleggende rettigheter er sterkt forankret i norsk regel- og instruksverk, og utgjør et viktig element i grunn- og videreutdanningen av norsk politi. Særlig relevant er prinsippet om non-refoulement, som fremgår av utlendingsloven § 73 og ligger til grunn for all aktivitet innenfor grenseforvaltningen i Norge. Etikk og moral er grunnleggende elementer i opplæring og utdanning av personell som arbeider med grenseforvaltning. Grunnopplæringen i politiet og politiets etiske retningslinjer skal sikre forståelse og

utøvelse av grunnleggende rettigheter i alle politiets deler av tjenesten. På samme måte som politiet har de øvrige aktørene i grenseforvaltningen utarbeidet egne retningslinjer for ansatte om grunnleggende rettigheter.

Det er viktig at utførelsen av oppgaver innen grenseforvaltning er åpen og transparent. Norsk forvaltning har opprettet egne mekanismer som fører tilsyn med statlig myndighetsutøvelse: Datatilsynet, som både er tilsyn og ombud, fører kontroll med at personvernregelverket etterleves. Sivilombudsmannen arbeider for at offentlige myndigheter skal respektere og sikre grunnleggende rettigheter. Disse tar også mot klager fra enkeltindivider dersom de mener seg utsatt for feilbehandling av statlige virksomheter, herunder politiet. Tilsynsrådet for tvangsreturer og utlendingsinternatet fører tilsyn med tvangsreturer, driften av utlendingsinternatet og særskilt tilrettelagte innkvarteringssteder og behandlingen av utlendingene som oppholder seg der. Spesialenheten for politisaker etterforsker saker som gjelder spørsmålet om ansatt i politiet eller påtalemyndigheten har begått straffbar handling i tjenesten. Andre typer kontrollmyndigheter er Barneombudet og Ligestillings- og diskrimineringsombudet.

Prioriteringer

- Videreføre og vedlikeholde eksisterende opplæring og utdanning innenfor grunnleggende rettigheter for alt personell med oppgaver innenfor helhetlig grenseforvaltning.
- Sikre at nasjonale retningslinjer for grunnleggende rettigheter ser hen til Frontex' strategi for grunnleggende rettigheter³⁴. Sikre at dette er kjent og tas i bruk av alt personell som skal utføre oppgaver innen grenseforvaltning i og utenfor Norge.

6.2. Utdanning og opplæring

Strategisk mål 13: Norskpersonell med oppgaver innenfor grenseforvaltningen har kompetansen som skal til for å løse morgendagens utfordringer

Spesifikt mål 13.1: Det nasjonale opplæring- og utdanningskonseptet for personell med oppgaver innenfor grenseforvaltningen er sammenhengende og bygger på felleseuropeiske standarder og prinsipper om livslang læring

Målbilde

Innen 2028 har politiet sammen med Forsvaret og øvrige samarbeidsaktører med grenseoppgaver besluttet og innført et opplæringskonsept som ivaretar kompetansebehovet fra ansettelse til pensjon. Alle som er ansatt i grenseforvaltningen har opplæring i tråd med prinsippene og kriteriene for livslang læring med de krav som settes for generell studiekompetanse.

³⁴ Frontex Fundamental Rights Strategy, 14.02.2021.

Nåsituasjon

Et velfungerende system for opplæring og utdanning må bygge på prinsipper om tilgjengelighet og relevans for målgruppene som omfattes av strategien. Politiets kompetanse- og kunnskapsstrategi har grense- og utlendingsforvaltning som ett av seks prioriterte områder. Det utvikles i dag en struktur for opplæring i henhold til formelle kriterier for livslang læring som bygger på disse prinsippene og prioriteringene. Et nasjonalt opplæringskonsept innebærer en helhetlig modell for struktur og kvalitetssikring for alle nivåer. Norsk utdanningssystem legger grunnlaget for livslang læring i Norge, som innebærer en samordning mellom innhold og kompetanse fra begynneropplæring og til høyere utdanning. Opplæring på SQF³⁵-nivå 4 (grunnopplæring) forutsetter generell studiekompetanse, og gir introduksjon til grunnleggende kompetanse i grenseforvaltning. Opplæring på SQF-nivå 6 omfatter høyere utdanning.

I 2024 ble en ny nasjonal fagplan utarbeidet, som i større grad enn tidligere danner grunnlag for en samordnet opplæring og utdanning og som er tilpasset EUs fagplan for grensepersonell (Common Core Curriculum - CCC). Implementering av Nasjonal fagplan i lokal opplæring i distriktene gjenstår. Når det kommer til høyere utdanning, tilbyr PHS Instruktørutdanning³⁶, som er åpen for alle aktører som omfattes av helhetlig grenseforvaltning. Instruktørene som uteksamineres har en hovedoppgave i å utvikle, levere og evaluere grunnopplæring, kurs og veiledning regionalt og lokalt. I tillegg utvikles to nye studier; Spesialisering i grensekontroll, og Spesialisering i sjøgrensekontroll.

Prioriteringer

- Nasjonal fagplan skal implemeneteres.
- Et nasjonalt grunnkurs i grensekontroll skal i strategiperioden utvikles og forvaltes av Nasjonalt kompetansesenter for grensekontroll (NKG) og leveres gjennom et nært samarbeid med politidistriktene, særorganene, Politihøgskolen (PHS), Forsvaret og Tolletaten.
- NKG skal i strategiperioden utvikle en ny struktur for grunnopplæring med hensyn til innhold og format. PHS skal utvikle et forslag til strategi for formell opplæring og studietilbud på høyere nivåer (SQF-nivå 6 og oppover, formell kvalifisering, innhold og format). Tilbudene skal bygge på grunnopplæringen og bidra med nødvendig utfyllende kompetanse for generalister og spesialister og på de grensespesifikke områdene sjø, luft og land.
- Som et ledd i videreutviklingen av kompetanse og livslang læring, skal PHS innen 2028 utvikle studietilbud for personellgruppene som omfattes av strategien.
- PHS skal utvikle et pedagogisk rammeverk for kvalitetssikring av opplærings- og utdanningskonseptet.
- Det nasjonale opplæringskonseptet skal i 2028 følge innførte prinsipper for kompetansestyring og vedlikeholdstrening for alle målgrupper.

Spesifikt mål 13.2: Norge er en attraktiv partner i nordisk og europeisk samarbeid om opplæring og utdanning av grensepersonell

³⁵ Sectoral qualifications framework for border guarding.

³⁶ Instruktørutdanning i helhetlig grenseforvaltning.

Målbilde

Norsk grensepersonell med pedagogisk tilleggskompetanse eller særskilt erfaring deltar i nordisk og europeisk samarbeid om opplæring og utdanning innen helhetlig grenseforvaltning. Det er etablert et nasjonalt system for koordinering og utveksling av kompetent instruktørpersonell med Frontex.

Nåsituasjon

PHS har styrket sitt samarbeid med Frontex i rollen som Partnership Academy og med relevante samarbeidsaktører for å tilrettelegge for regelmessig opplæringsvirksomhet i Norge. Samarbeidet legger også til rette for en aktiv rolle som en del av European Border and Coast Guard Academy. Samtidig har PHS og de øvrige aktørene begrenset kapasitet i forhold til de fremtidige behovene Norge og EU står ovenfor.

Prioriteringer

- De langsiktige utviklingsmulighetene og behovene skal klarlegges i samarbeid mellom POD, Frontex, PHS og nasjonale samarbeidsaktører og kompetansemiljøer.
- Relevante prosjekter rettet mot kompetanseutvikling som et ledd i samarbeidet med Frontex og andre relevante EU-byråer skal igangsettes i tråd med nasjonalt program for BMVI.
- Det økonomiske rammeverket for internasjonal tjeneste som instruktør skal avklares.
- Vurderinger av bidrag til opplæring av Standing Corps skal vektlegges.
- Videreutvikle metodikk for vurdering av nasjonale opplæringsbehov.
- Videreutvikle metodikk for nasjonal kvalitetskontrollmekanisme.

6.3. Forskning og innovasjon

Strategisk mål 14: Aktørene har etablerte samarbeid som fremmer forskning og innovasjon nasjonalt og internasjonalt som omfatter grenseforvaltning i Norge og i den europeiske grense- og kystvakt

Spesifikt mål 14.1: Nasjonale og nordiske samarbeid som fremmer forskning og utvikling innen grenseforvaltningen er etablert og aktørene har etablerte prosesser for å teste ut og nyttiggjøre resultater fra forskning og innovasjon

Målbilde

Innen 2028 skal aktørene og myndighetene som omfattes av strategien gjennom etablerte rutiner legge til rette for aktiv deltakelse i den kunnskapsbaserte utviklingen av sine ansvarsområder innen grenseforvaltningen. For å lykkes med dette er det også nødvendig å etablere nye nasjonale og nordiske samarbeid på tvers av myndighetene og offentlig- og privat sektor en nødvendighet.

Nåsituasjon

Forskning innebærer blant annet kritisk virksomhet som utføres systematisk for å oppnå økt kunnskap. Innovasjon innebærer «en ny eller vesentlig endret tjeneste, produkt, prosess, organisering eller kommunikasjonsmåte». Politiet og Forsvaret samarbeider en rekke forskningsinstitusjoner som gjennom sin forskning bidrar til innovasjon og utvikling innenfor sine virksomhetsområder. PHS har hatt bred forsknings- og utviklingsvirksomhet i fagfeltene politivitenskap, etterforskning og forebygging. Men per dags dato utvikles det lite forskning på grenseforvaltningen både i Norge og Europa, særskilt innen områdene opplæring og kompetanse. Aktørene skal derfor etablere og utvikle samarbeid med relevante nasjonale og internasjonale forskningsinstitusjoner på fagfeltet helhetlig grenseforvaltning.

Prioriteringer

- PHS skal jobbe for etablering av et nordisk og tverrfaglig samarbeid for forskning og innovasjon innen grenseforvaltning.
- Utviklingsarbeidet skal styrke kunnskap om grenseforvaltning og opplæring for grensepersonell og i politiets operative oppgaver.
- Samarbeidet skal drive forskning som gir grunnlag for kunnskapsbaserte beslutninger om opplæring og kvalitetsutvikling i grenseforvaltningen.
- Gjennom rollen som etatsstyrer skal POD, sammen med PIT og øvrige aktører omfattet av strategien, støtte og tilrettelegge for utarbeidelse av kunnskapsgrunnlag, utprøving og innføring av nye innovative arbeidsmetoder, tjenester og teknologi på feltet. Utviklingen hensyntar regjeringens strategi «En digital offentlig sektor»³⁷ og «Strategi for norsk deltakelse i Horisont Europa og Det europeiske forskningsområdet»³⁸.

³⁷ Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025.

³⁸ <https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/innsikt/internasjonalt-kunnskapssamarbeid/strategier-for-kunnskapssamarbeidet-med-eu/id2876805/>

Vedlegg

Vedlegg 1: Tiltaksplan (u. off)

Vedlegg 2: Nasjonal kapasitetsplan (National Capability Plan)

Vedlegg 3: Forkortelser

Nasjonal strategi for helhetlig grenseforvaltning – Tidshorisont: 2025-2030

Godkjent: 12.05.2025

Utarbeidet av: Politidirektoratet

Vedlegg 3 – Forkortelser

Nasjonal strategi for helhetlig grenseforvaltning 2025-2030

BMVI	Border Management and Visa Instrument (EUs grense- og visumfond)
BSRCBCC	Baltic Sea Region Border Control Cooperation
BSTF	Baltic Sea Task Force on organised crime
CCC	Common Core Curriculum
CIRAM	Common Integrated Risk Analysis Model
COSS	Coastal Operational Surveillance System (Forsvarets kystovervåkningssystem)
DSB	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
EBCG	European Border and Coast Guard
EBCGA	European Border and Coast Guard Agency
ECN	Eurosur Communication Network
EES	Entry/Exit System
EIBM	European Integrated Border Management
ETIAS	European Travel Information and Authorisation System
EU	Den Europeiske Union
eu-LISA	The European Agency for the Operational Management of Large-Scale IT systems in the Area of Freedom, Security and Justice (EU's IKT-byrå)
Eurodac	European Asylum Dactyloscopy (felleseuropeisk fingeravtrykksregister)
Eurosur	European Border Surveillance system
FD	Forsvarsdepartementet
FIN	Finansdepartementet
FOH	Forsvarets operative hovedkvarter

Frontex	Det europeiske grense- og kystvaktbyrå
FSB	Den russiske føderasjonens grensetjeneste i den føderale sikkerhetstjenesten
GSV	Garnisonen i Sør-Varanger
GTK	Grense- og territoralkontrollsystemet
HOD	Helse- og omsorgsdepartementet
HRS	Hovedredningssentralen
IBM	Integrated Border Management
ILO	Immigration liaisonoffiser
JD	Justis- og beredskapsdepartementet
LRS	Lokal redningssentral
MRS	Mål og resultatstyring
NFD	Nærings- og fiskeridepartementet
NKG	Nasjonalt kompetansesenter for grensekontroll
NKS	Nasjonalt koordineringssenter
NLO	Nordisk liaisonoffiser
OSL	Oslo Lufthavn Gardermoen
PCC	Police Cooperation Center
PHS	Politihøgskolen
PIT	Politiets IT-enhet
POD	Politidirektoratet
PST	Politiets sikkerhetstjeneste
PU	Politiets utlendingsenhet
SD	Samferdselsdepartementet

SIS	Schengen Information System
SQF	Sectoral Qualifications Framework
SSN	SafeSeaNet
TO EIBM	Technical and Operational Strategy for European Integrated Border Management
UD	Utenriksdepartementet
UDI	Utlendingsdirektoratet
UNE	Utlendingsnemnda
VIS	Visa Information System