



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 39 L

(2019–2020)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i utlendingsloven (opplysninger om reisende)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 10. januar 2020,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i denne proposisjonen endringer i utlendingsloven for å klargjøre at bestemmelsene om kontroll av reisende mv. også omfatter norske statsborgere. Forslagene har bakgrunn i Dokument 7:2 (2019–2020) Særskilt melding til Stortinget om PSTs ulovlige innhenting og lagring av flypassasjeropplysninger. Departementet tar utvalgets melding på det største alvor, og ser at det i lys av utvalgets kritikk er behov for endringer i utlendingsloven.

Forslagene er en presisering av gjeldende rett, og innebærer ikke materielle endringer. Forslagene har derfor ikke vært på høring, da det anses åpenbart unødvendig, jf. utredningsinstruksen punkt 3-3.

2 Bakgrunn

Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget) har i Dokument 7:2 (2019–2020) Særskilt melding til Stortinget om PSTs ulovlige innhenting og lagring av flypassasjeropplysninger, kritisert PST for å ha benyttet utlendingsloven og utlendingsforskriftens bestemmelser om passa-

sjerlister til å innhente opplysninger om norske borgeres utenlandsreiser. Utvalget legger i meldingen punkt 3.4 til grunn at utlendingsloven, som utlendingsforskriften er hjemlet i, gjelder utlendingers adgang til riket, og viser til at loven ikke har noen klar lovbestemmelse som tilsier at opplysninger om norske borgeres flyreiser skal kunne kreves utlevert.

Utvalget konkluderer med at innhenting av passasjeropplysninger om norske borgeres utenlandsreiser ikke har hjemmel i utlendingsloven.

3 Gjeldende rett

Formålsbestemmelsen i utlendingsloven § 1 fastsetter innledningsvis at «[l]oven skal gi grunnlag for regulering av og kontroll med inn- og utreise, og utlendingers opphold i riket, i samsvar med norsk innvandringspolitikk og internasjonale forpliktelser». Det følger av utlendingsloven § 2 at loven gjelder utlendingers adgang til riket og deres opphold her, men at også norske statsborgere og juridiske personer kan pålegges plikter etter loven.

Utlendingsloven 20 første ledd bokstav a og b og annet ledd lyder som følger:

§ 20 *Plikt i andre tilfeller til å gi melding til myndighetene*

Kongen kan i forskrift gi bestemmelser om at:

- a) føreren av luftfartøy som kommer fra, eller går til utlandet, skal gi politiet fortegnelse over reisende og mannskap,
- b) føreren av skip som passerer grensen på vei til eller fra norsk havn, skal gi politiet fortegnelse over reisende og mannskap [...]

Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om hvilke opplysninger fortegnelsene skal inneholde og hvordan opplysningene skal formidles.

Slike forskriftsbestemmelser er gitt i utlendingsforskriften § 4-24 første og annet ledd, som fra 18. november 2019 lyder:

§ 4-24 *Plikt til å gi forhåndsmelding for fører av luftfartøy eller skip*

Etter anmodning fra politiet, herunder Politiets sikkerhetstjeneste, skal fører av luftfartøy som kommer fra eller går til utlandet, gi fortegnelse over reisende og mannskap, etter at innsjekking er avsluttet, jf. lovens § 20 første ledd bokstav a. Fortegnelsen skal inneholde de samme opplysninger som passasjerlisten. Hvis noen av de reisende er blindpassasjerer, skal fører av luftfartøyet gi politiet fortegnelse uoppfordret.

Fører av skip som skal passere grensen på vei til norsk havn, skal gi politiet fortegnelse over reisende, herunder eventuelle blindpassasjerer, og mannskap, jf. lovens § 20 første ledd bokstav b. Fortegnelsen skal gis på formularer som er godkjent av norske myndigheter. Fortegnelsen skal om mulig gis senest 24 timer før skipet anløper havnen.

Begge bestemmelsene omfatter «reisende», og er etter sin ordlyd ikke begrenset til utlendinger. Det er heller ikke holdepunkter i forarbeidene for at bestemmelsene er ment å være avgrenset slik. Bestemmelsene må også ses i sammenheng med utlendingsloven §§ 14 og 15, som regulerer grensepassering og grensekontroll (§ 14) og gjennomføring av grensekontroll (§ 15). Etter gjeldende rett er med andre ord grensekontroll regulert i utlendingsloven og tilhørende forskrift. Bestemmelsene om grensekontroll gjelder for både norske statsborgere og utlendinger. Dette fremgår også tydelig av disse bestemmelsene, der det for eksempel i § 14 annet ledd heter at «enhver»

som kommer til riket straks skal melde seg for grensekontrollen.

§ 20 er en forskriftshjemmel for hvilke opplysninger offentlige og private aktører plikter å gi til de ansvarlige myndigheter. Bestemmelsen er en videreføring av § 45 i utlendingsloven av 1988 om at føreren av luftfartøy som kommer fra eller går til utlandet, skal gi politiet fortegnelse over reisende og mannskap, som igjen er en videreføring av § 24 i fremmedloven av 1956 om at føreren av skip eller luftfartøy som kommer fra eller går til utlandet, skal gi skriftlig melding til politiet om de reisende som fartøyet fører, og innlevere mannskapsliste til politiet.

Bestemmelsene om grensekontroll forutsettes å samsvare med forpliktelsene etter Schengenregelverket. Utlendingsforskriften § 4-24 første ledd er ansett å gjennomføre forpliktelsene som ligger i Rådskonklusjonen 2004/82/EF om transportørers plikt til å oversende passasjeropplysninger (API-direktivet). Etter API-direktivet artikkel 3 plikter transportører etter anmodning fra de myndigheter som har ansvar for å gjennomføre personkontrollen på de ytre grenser, å overføre opplysninger om personer de skal transportere til et godkjent grenseovergangssted. Formålet er å lette gjennomføringen av grensekontrollen samt å kunne bekjempe ulovlig innvandring på en mer effektiv måte, jf. artikkel 6 nr. 1. Direktivet er ikke til hinder for at medlemsstatene kan pålegge ytterligere forpliktelser for luftfartsselskaper, jf. direktivets fortale punkt 8.

Bestemmelsene om grensekontroll i utlendingsloven er vedtatt opphevet, og videreføres i den nye grenseloven (lov 20. april 2018 nr. 8 om grensetilsyn og grensekontroll av personer), som foreløpig ikke er trådt i kraft.

4 Departementets vurderinger

Departementet tar EOS-utvalgets kritikk på det største alvor, og foreslår derfor endringer i utlendingsloven.

Utlendingslovgivningen regulerer som nevnt ikke bare forhold knyttet til utlendinger, men også grensekontroll. Bestemmelsene om grensekontroll gjelder for både norske statsborgere og utlendinger. Innhenting av passasjerlister er et ledd i denne kontrollen. Tiltaket er nedfelt i utlendingsforskriften § 4-24 og gjennomføres API-direktivet, med hjemmel i utlendingsloven § 20 første ledd bokstav a. Dette fremgår også av Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlen-

dingsloven), der det i punkt 13.5.1 uttales at bestemmelsen skal hjemle en forskrift om at flyselskapene skal oversende passasjerlister elektronisk til myndighetene og at dette ville innebære en forenkling og effektivisering av *grensekontrollen*, samtidig som det vises til API-direktivet artikkel 6 som gir adgang til slik utlevering. Passasjerlister over reisende på flygninger til og fra Norge vil hovedsakelig inneholde opplysninger om norske statsborgere.

For å tydeliggjøre forskjellen mellom de bestemmelser som gjelder bare utlendinger og de bestemmelsene som også gjelder norske statsborgere, benytter man seg av begrepet «reisende» i stedet for «utlending». Begrepet «reisende» benyttes i flere bestemmelser i utlendingsloven, blant annet skal det etter § 6 gis forskrifter om «kontroll med reisende som kommer fra eller reiser til Svalbard». Slike forskrifter er gitt i utlendingsforskriften § 1-15, der det blant annet gis regler om hvilke dokumenter som anses som gyldig reisebevis for norske borgere.

I lys av EOS-utvalgets kritikk om mangel på klar lovhjemmel, foreslås det endringer for å gjøre det helt klart at det skal gis opplysninger om *både norske og utenlandske* reisende. Siden begrepet «reisende» benyttes i flere bestemmelser, foreslås denne presiseringen inntatt også i disse for å unngå tvil om forståelsen.

Departementet finner avslutningsvis også grunn til å knytte noen kommentarer til utlendingsforskriften § 4-24, som gjennomfører API-direktivet og gir hjemmel for at både politiet som grensekontrollmyndighet og PST kan innhente passasjerlister.

Utlendingsforskriften § 4-24 ble etter forutgående høring endret 18. november 2019, ved at det ble tilføyd at også PST kan innhente passasjerlister. Før endringen ga bestemmelsen anvisning på at «politiet» kunne innhente opplysninger. Departementet var av den oppfatning at ordlyden ikke var presis nok, ved at det kunne oppstå tvil om begrepet «politi» i denne sammenheng bare omfatter politiet som grensekontrollmyndighet.

Som det fremgår av ordlyden, skal passasjerlister sendes politiet og PST «etter anmodning». I høringsnotatet 8. august 2019 uttalte departementet at det derfor ikke legges opp til en «rutinemessig oversendelse» av passasjerlister til PST. EOS-utvalget uttaler i punkt 4.3.2 i rapporten at utvalget forstår uttalelsen slik at det verken har vært eller skal være anledning til rutinemessig oversendelse av passasjerlister til PST.

Departementet ser nå at man på dette punkt med fordel kunne ha formulert seg mer presist. Uttalelsen i høringsnotatet må ses i lys av at hovedformålet med API-direktivet er grensekontroll. Ved grensekontroll foretas det ikke noen nødvendighetsvurdering, i og med at alle reisende som krysser Schengen-yttergrense skal kontrolleres. Kontrollen foretas altså «rutinemessig». Siden oversendelse av passasjerlister fra flygninger fra land utenfor Schengen-området er en form for forhåndskontroll, er det dermed ikke noe i veien for at politiet som grensekontrollmyndighet rutinemessig får tilsendt passasjerlister for alle flygninger til og fra land utenfor Schengen. At innhentingen etter § 4-24 skal skje etter «anmodning», medfører ikke at det må fremsettes en egen anmodning for hver enkelt flygning.

Departementets hensikt med uttalelsen i høringsnotatet om «rutinemessig oversendelse» til PST, var å gjøre det klart at PST ikke vil ha en tilsvarende vid adgang til innhenting av passasjerlister som politiet har som grensekontrollmyndighet. Dette skyldes at PST innhenter slike lister for andre formål, nemlig kriminalitetsbekjempelse og rikets sikkerhet. PST må derfor foreta en nødvendighetsvurdering med henblikk på hvilke passasjerlister som skal innhentes. Nødvendighetsvurderingen vil være basert på konkrete trusselvurderinger, som kan være knyttet til nærmere bestemte land eller områder, jf. også politiregisterloven § 64 annet ledd nr. 1 b. Det vil altså etter omstendighetene kunne anses nødvendig å «rutinemessig» innhente passasjerlister for alle flygninger til og fra nærmere bestemte land eller områder. Videre krever utlendingsforskriften § 4-24 heller ikke for PSTs del at det må fremsettes en særskilt anmodning for hver enkelt flygning.

Som nevnt ovenfor er utlendingslovens bestemmelser om grensekontroll flyttet til den nye grenseloven. Likeledes vil de tilhørende forskriftene i utlendingsforskriften bli overført til forskriften til grenseloven. Departementet utarbeider for tiden utkast til forskrift til den nye grenseloven.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Endringene er en klargjøring av gjeldende rett, og har ingen økonomiske eller administrative konsekvenser.

6 Merknader til de enkelte bestemmelsene

Til §§ 6, 15 og 20

Det presiseres at begrepet «reisende» omfatter både norske og utenlandske reisende. Endringene innebærer ikke realitetsendringer.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i utlendingsloven (opplysninger om reisende).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i utlendingsloven (opplysninger om reisende) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i utlendingsloven (opplysninger om reisende)

I

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

§ 6 fjerde ledd skal lyde:

Loven gjelder ikke for Svalbard. Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om kontroll med *utenlandske og norske* reisende som kommer fra eller reiser til Svalbard.

§ 15 femte ledd bokstav c skal lyde:

a) pålegge fører av skip eller luftfartøy, eller transportør som utfører yrkesmessig landtransport av personer, å kontrollere at *uten-*

landske og norske reisende har gyldige reise- eller legitimasjonsdokument og visum, samt plikt til å ta kopi av disse.

§ 20 første ledd bokstav a og b skal lyde:

- a) føreren av luftfartøy som kommer fra, eller går til utlandet, skal gi politiet fortegnelse over *utenlandske og norske* reisende og mannskap,
- b) føreren av skip som passerer grensen på vei til eller fra norsk havn, skal gi politiet fortegnelse over *utenlandske og norske* reisende og mannskap,

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.