

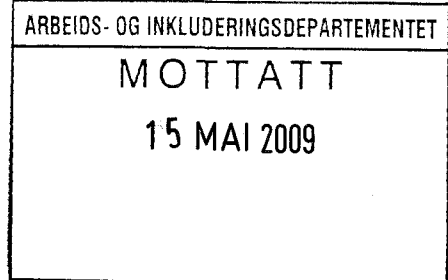


Toll- og avgiftsdirektoratet
Kontrollavdelingen
Seksjon for grensekontroll

Saksbehandler: Karianne Løken
t: 22 86 04 72 | f: 22 86 02 26

Vår dato: 12.05.09 | Deres dato: 25.03.09
Vår ref: 2009/00840 | Deres ref: 200901648-/AKB
Ark. nr: 008

Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Innvandringsavdelingen
Postbok 8019 Dep
0030



HØRING - KAPITTEL 4, 17, 18 OG 20 I NY UTLENDINGSFORSKRIFT

Vi viser til høringsbrev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet av 25. mars 2009 om forslag til ny utlendingsforskrift kapittel 4, 17, 18 og 20. Toll- og avgiftsdirektoratet vil innledningsvis takke for at vi ble tilføyd høringslisten da forslaget bestemmelser om kontroll med inn- og utførsel berører tollmyndighetene. Toll- og avgiftsdirektoratet har følgende kommentarer til høringsforslaget:

I forskriftsforslaget § 4-30 bør begrepet "tollmyndighetene" også brukes innledningsvis i første ledd i stedet for "tollvesenet", for å få samsvarende begrepsbruk både i tolloven/tollovforskriften og utlendingsforskriften.

Tollmyndighetenes utlendingskontroll

Som det fremgår av notatet fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) representerer forslaget til kapittel 4 i utlendingsforskriften i hovedsak en videreføring av tilsvarende bestemmelser i gjeldende utlendingslov/forskrift. Tollmyndighetenes rolle innen utlendingskontrollen har imidlertid ikke vært regulert tidligere. Ny utlendingslov (lov 15. mai 2008 nr. 35) § 22 gir tollmyndighetene formell kontrollmyndighet ved å bistå politiet med utlendingskontroll, med samme rettigheter og plikter som politiet har etter lovens § 15. Loven skal tre i kraft 1. januar 2010.

Toll- og avgiftsdirektoratet er godt fornøyd med at tollmyndighetenes bistandsrolle, slik denne reguleres i utlendingsloven § 22, nå er tydeliggjort i forskriften § 4-30. Forslaget til ny forskrift presiserer i § 4-30 at tollmyndighetene tildeles kompetanse til å utføre utlendingskontroll både ved gjennomføring av tollkontroll på ytre Schengengrense og når tollmyndighetene i forbindelse med alminnelig tollkontroll på indre Schengengrense kommer over forhold som gir særskilt grunn til å kontrollere den reisendes adgang til innreise og opphold.

Som nevnt i utlendingsloven § 22 og forskriften § 4-30 skal også tollmyndighetenes kontroll foregå etter lovens § 15. Utlendingskontroll etter § 15 omfatter to forhold:

- identitetskontroll og visumkontroll, herunder kroppsvitasjon for å fremskaffe identifikasjonspapirer og registersjekk (§ 15 andre og tredje ledd) og,
- kontroll av transportmidler for å avdekke om det finnes personer der som forsøker å unndra seg grensekontroll (§ 15 fjerde ledd).

På side 53 i høringsnotatet, første avsnitt, fremgår det at tollmyndighetenes utlendingskontroll "innebærer en oppgave som tollmyndighetene for en stor grad utfører allerede i dag", og at det her dreier seg mer om "en utvidelse av tollmyndighetenes kompetanse under utførelse av arbeid som tollmyndighetene uansett utfører, enn om nye arbeidsoppgaver for tollmyndighetene". Dette er etter vår vurdering en litt unyansert beskrivelse, men vi går ikke nærmere inn på spørsmålet.

Tollmyndighetene skal, når de utfører utlendingskontroll, ha de samme fullmakter (jf. "rettigheter og plikter i utlendingsloven § 22 andre ledd) som politiet har etter lovens § 15. Utlendingsloven § 15 er nærmere regulert i forskriftsforslaget §§ 4-11 – 4-17, og er behandlet i høringsnotatet på sidene 8-11. Forskriftsforslaget § 4-30 henviser også til utlendingsloven § 15, hvilket etter det vi forstår medfører at forskriften §§ 4-11 til 4-17 også får anvendelse for tollmyndighetene.

Vi vil i det følgende skissere hvilke administrative konsekvenser vi mener at vår bistandskompetanse forutsetter, og de muligheter som ligger i at tollmyndighetene dokumenterer sine funn for politiets senere bruk.

Utstyr til identitetskontroll

Etter ny utlendingslov § 15 tredje ledd kan det foretas andre former for identitetskontroll, slik som iriskontroll, og fingeravtrykk. Tollmyndighetene har pr. i dag ikke utstyr til å foreta slik kontroll. Behovet for slikt utstyr vil avhenge av i hvilken grad politiet har ressurser til å følge opp henvendelser fra tollmyndighetene, og det bør derfor avklares mellom tollmyndighetene og politiet om politiet ønsker tollmyndighetenes bistand i denne sammenheng.

Etter ny utlendingslov § 100 fjerde ledd fremkommer det at beslutning om å foreta fotografi og innhente fingeravtrykk må foretas av polititjenestemann, utenriksstasjon eller Utlendingsdirektoratet. Vi mener dette vil medføre ineffektivitet, og mener at tollmyndighetene må gis den samme myndighet etter ny utlendingslov kapittel 12, som et bidrag til dokumentasjon for politiets senere bruk. Dette gjelder spesielt adgangen til å foreta og lagre fotografi. Tollmyndighetene besitter fotoutstyr, men har ikke hjemmel til å i denne sammenhengen behandle slike personopplysninger. Slik dokumentasjon fordrer en hjemmel i utlendingsloven eller-forskriften, subsidiært en endring i tollovgivningen.

Tilgang til systemer

Ny utlendingslov § 15 medfører en plikt for kontrollmyndighetene til å påse at det ikke foreligger andre bortvisningsgrunner jf. § 17. En bortvisningsgrunn er etter § 17 første ledd bokstav c når vedkommende er registrert i SIS med tanke på å nekte innreise. Det følger også av grenseforordningen artikkel 7 nr. 3 en plikt til å sjekke SIS når tollmyndighetene skal utføre en grundig kontroll, jf. omtalen over. Adgang til SIS er derfor en forutsetning for at tollmyndighetene skal kunne utføre arbeidsoppgaver etter utlendingsloven § 15, slik det fremgår av § 22 andre ledd og grenseforordningen artikkel 7 nr. 3.

Justisdepartementet har foreslått at tollmyndighetene gis direkte tilgang til SIS, se høringsbrev 1. september 2008 der det i høringsdokumentet anføres at kostnadene med å etablere systemtilgangen vil kunne håndteres innenfor normale budsjettprosesser. Høringen er avsluttet, men saken er fremdeles under behandling i Justisdepartementet. Vi håper at toll- og avgiftsetaten gis elektronisk tilgang til SIS-dataene i tråd med forslaget og at dette kan iverksettes i løpet av 2009/2010.

Etter ny utlendingslov § 15 andre ledd skal det påses at reisende har gyldig visum. For å kunne kontrollere dette, er det nødvendig at tollmyndighetene gis tilgang til Visa Informasjonssystem (VIS, jf. ny utlendingslov § 102) på det tidspunktet dette systemet trer i kraft.

Dokumentasjonsadgang og tilsyn i kontrollen

Erfaringsmessig ender en del ordinære tollkontroller med at tollmyndighetene henviser den reisende til politiets utlendingsenhet i Oslo. Dette skjer uten at tollmyndighetene, pga. manglende fullmakt, har anledning til å dokumentere reisehistorikk eller opplysninger som er fremkommet i kontrollen. Erfaringsmessig blir denne informasjonen ofte borte på veien når den reisende, av

tollmyndighetene, henvises til å kontakte politiets utlendingsenhet. Dersom politiet selv foretar innreisekontroll vil det foretas en innledende undersøkelse på kontrollstedet, hvor adgang til å dokumentere legitimasjonsdokumenter følger av utlendingsloven § 15 fjerde ledd bokstav b (delegasjonsfullmakten) og utlendingsforskriften § 4-13 første ledd, før vedkommende henvises til politiets utlendingsenhet.

Det er ikke omtalt hvorvidt det foreligger en tilsvarende adgang for tollmyndighetene til å dokumentere pass og andre legitimasjonsdokumenter. Man kan forstå henvisningsrekken fra utlendingsloven § 22 via § 15 til forskriftens utfyllende regler i §§ 4-11 til 4-17 slik at tilsvarende skal gjelde for tollmyndighetene, eller man kan forstå delegasjonsfullmakten i forskriftens § 4-30 andre ledd slik at det skal utformes nærmere regler om dette i retningslinjer gitt av Justisdepartementet i samråd med Finansdepartementet. Vi anbefaler at dette klargjøres i forskriften, slik at det også for publikum fremstår som klart hvilken kompetanse tollmyndighetene besitter.

Tollmyndighetene er etter det vi forstår ikke tiltenkt vedtakskompetanse mht. å bortvise personer med hjemmel i utlendingsloven § 17. Vi skulle imidlertid sett at det var bedre regulert hva tollmyndighetene har kompetanse til å foreta seg når det oppstår mistanke om urettmessig innreise eller det avdekkes personer i transportmidler som søker å unndra seg grensekontroll. Toll – og avgiftsdirektoratet besitter en unik posisjon på grensen og vi vil derfor foreslå at tollmyndighetene, som en del av sin bistandsrolle for politiet, får fullmakt til å dokumentere og overlevere til politiet opplysninger som kan bidra til å fastslå vedkommendes identitet. Nærmere bestemt opplysninger om:

- den reisendes adgang til innreise og opphold,
- opplysninger fremkommet i samtaler med den reisende
- funn i bagasjen eller som fremkommet ved personkontroll etter tollovsforskriften § 13-1-1, eller ny utlendingslov § 15
- gjenpart av legitimasjonsdokumenter, jf. lovens § 15 og forskriften § 4-13.
- andre forhold som nevnt i ny utlendingslov § 17, se lovens § 15 andre ledd som oppstiller en plikt for kontrollmyndighetene til å påse at det ikke foreligger andre bortvisningsgrunner.

Toll- og avgiftsdirektoratet ønsker primært, både av hensyn til personvern og av hensyn til legalitetsprinsippet, at slik dokumentasjonsadgang nedfelles i den nye utlendingsforskriften. I det minste bør det presiseres at tollmyndighetene gis adgang til å ta kopi av dokumentasjon, tilsvarende delegasjonsfullmakten i utlendingsloven § 15 fjerde ledd bokstav b.

Personvern hensyn bør i denne sammenheng vurderes, bl.a. hvordan slik dokumentasjon kan/skal overføres til politiet og særskilte slettingsregler. Det må understrekes at tollmyndighetene allerede har god erfaring med å behandle sensitiv informasjon, og at hensikten er å forhindre at denne dokumentasjonen går tapt.

Subsidiært bør adgangen til å dokumentere legitimasjonsdokumentasjon presiseres i Justisdepartementets nærmere retningslinjer for tollmyndighetenes bistandsrolle (forskriften § 4-30 andre ledd). I så tilfelle bør dokumentasjonsadgangen også nedfelles i tolloven for å gi den nødvendige hjemmel til å behandle slike personopplysninger, jf. Personopplysningsloven § 8. Vi frykter ellers at det kan reises tvil om hvorvidt tollmyndighetenes personopplysningsbehandling i denne sammenheng anses ”nødvendig” for utøvelse av offentlig myndighet, jf. personopplysningsloven § 8 bokstav e.

Dokumentasjonsadgang som nevnt bør prinsipielt gjelde i alle tilfeller der tollmyndighetene mistenker lovstridig adgang til riket og/eller lovstridig søknad om asyl, eller subsidiært for de tilfeller der politiet selv ikke umiddelbart kan ta hånd om reisende som mistenkes for å presentere falsk legitimasjon eller som antas å ikke ha adgang til innreise og opphold.

Sluttord

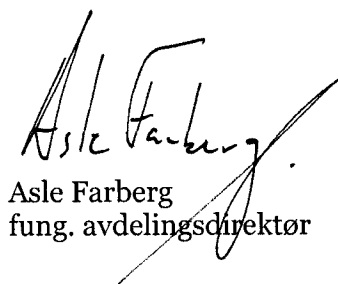
Hovedansvaret for utlendingskontrollen vil fortsatt ligge hos politiet. Tollmyndighetenes rolle vil være, på bakgrunn av sin strategiske tilstedeværelse på grensen, å bistå politiet i denne viktige samfunnsbeskyttelsesoppgaven i så stor grad som ressursene tillater det. Dette vil kreve et nært samarbeid mellom toll og politi, noe som ikke representerer et problem i det tollmyndighetene og

politiet allerede har et velutviklet samarbeid både sentralt på direktoratsnivå og lokalt i politidistriktene/tollregionene. En naturlig del av samarbeidet bør være gjensidig og tidligst mulig informasjon om tollmyndighetenes ressursituasjon og -utvikling, i det omfanget av tollmyndighetenes bistand til politiet vil være avhengig av ressurstildelingen til enhver tid. Vi viser her til brev fra Finansdepartementet til Arbeids- og inkluderingsdepartementet av 13. mars 2009 der det fremgår at gode grunner taler for at tollmyndighetene i større grad bør delta i utlendingskontrollen, men at tollmyndighetene så langt ikke er tilført økte ressurser for å utføre oppgaven.

Med hilsen



Bjørn Røse
Toll- og avgiftsdirektør



Asle Farberg
fung. avdelingsdirektør