



FLYSELSKAPENES LANDSFORENING

Vår dato / Our date  
22.06.2005

Deres dato / Your date  
23.12.04

Vår referanse / Our reference  
sa

Deres referanse / Your reference  
04/3411-3 KAB

Kommunal- og regionaldepartementet  
Postboks 8112 Dep  
0032 Oslo

|                   |               |
|-------------------|---------------|
| KOMM. OG REG. DEP |               |
| 24 JUN 2005       |               |
| 04/3411-70        |               |
| Ark.              | 531.1         |
| Avd.              | INN/ PRE/ KAB |

## Høring til NOU 2004:12 Ny utlendingslov

Flyselskapenes Landsforening (FL) takker for at vi fikk status som høringspart. Vi finner det likevel beklagelig at verken FL eller selskapene i utgangspunktet var satt på høringslisten sett på bakgrunn av hvor sterkt flyselskapene blir berørt av dette forslaget.

FL vil kun kommentere de sidene ved forslaget som direkte omhandler luftfart, i utlendingsloven, så vel som i utlendingsforskriften.

### 1. Transportøransvaret

Innledningsvis vil vi peke på at transportøransvaret blir svært skjevt behandlet, i og med at dette kun gjelder de transportformene som har internasjonal persontransport på sjø og i luft. Grensekryssende persontransport med buss og tog er følgelig unntatt for disse forpliktelsene som luftfart og sjøfart blir pålagt. Slik FL ser det, virker det noe tilfeldig når dette ansvaret er knyttet opp mot at våre transportformer har passasjerlister, mens de to landbaserte transportformene ikke benytter seg av slike lister og dermed blir unntatt fra kravene. Dette virker også lite logisk sett på bakgrunnen for intensjonene i Schengen-avtalen.

På side 295 i innstillingen står det under kap. 11.6.2: "Noen vil mene at det objektive ansvaret i enkelte tilfeller kan fremstå som urimelig for transportøren som ikke har mulighet til å kontrollere hvorvidt passasjerer vil nektes innreise. Det vil også kunne medføre kostnader for transportøren å måtte sørge for returen av den som er bortvist.

*Ansvaret må imidlertid ses i sammenheng med transportørens næringsvirksomhet. Transportøransvaret kan anses som en påregnelig følge av å drive transportvirksomhet, og gir således mulighet til å kalkulere de utgifter som ansvaret medfører som ordinær driftskostnad.*" Utvalget viser her til forpliktelsene som følger av Schengen-avtalen art. 26, nr. 2. Den brede ansvarsfortolkningen som utvalget legger til grunn, er FL sterkt uenig i. Bagatelliseringen av det økonomiske ansvaret som flyselskapene blir pålagt, opplever ikke vi som like greit. Selskapene betaler allerede i dag, før den foreslåtte utvidelsen, ut store beløp, ikke minst for reisende fra England og Irland. Selskapene møter ofte på problemer med reisende fra disse landene. De reisende er klarerte fra utreisemyndighetenes side, for så bli stoppet i norsk grensekontroll. Flyselskapene blir sittende med det objektive ansvaret og med kostnadene. Utvalgets vurdering virker derfor lettvinnt og ansvarsfraskrivende sett fra vårt ståsted. Det er ikke små beløp det er snakk om. Det er tvert om svært uforutsigbare beløp og

F:\Høring 2005\KRD-høring - ny utlendingslov.doc

ASSOCIATION OF NORWEGIAN AIRLINES

NHO TILSLUTTET NÆRINGSLEIVETS HOVEDORGANISASJON

Postadresse / Postal adress  
Postboks 5474, Majorstua  
0305 Oslo

Adresse / Address  
Essendrops gt. 6  
0368 Oslo

Telefon / Telephone  
Nasjonalt 23 08 85 70  
International + 47 23 08 85 70

Telefax (FL) +47 22 56 57 90

det er en kraftig utvidelse av ansvarsområdet og kostnadene for selskapene,, jf. § 102 punkt 4 (s. 458). Den foreslåtte ansvarsutvidelsen kan komme til å koste selskapene store beløp, særlig hvis flyselskapene skal dekke oppholdskostnadene for de utviste i inntil tre måneder i tillegg til tilbakesending og ekskorte. Luftfart er en privatfinansiert transportform der marginene er små, og der store deler av næringen har gått med underskudd over flere år. Konkurransen er stor, og kravene til lavest mulig billettpriser gjør at bransjen ikke bare kan legge inn økonomiske sikkerhetsmarginer i form av høyere billettpriser knyttet til endringer i utlendingsloven. Utvalget forutsetter rett og slett at flyselskapene skal dekke kostnader knyttet til nasjonens grensekontroll.

## 2. Flyselskapenes ansvar for rikets grensekontroll er allerede for stor

Flyselskapene er selvsagt opptatt av de kostnadene som påføres selskapene som transportører når de bringer inn til riket en passasjer som nektes innreise: *"Når utlending som er kommet med skip eller luftfartøy, eller som er brakt til riket av transportør som utfører yrkesmessig landtransport av personer, blir bortvist etter §§ 27, 28 eller 57, plikter transportmiddelets eier eller leier, og på dennes vegne dets fører eller agent i riket, enten å ta utlendingen om bord igjen, på annen måte bringe utlendingen ut av riket, eller å dekke utgifter som måtte bli påført det offentlige ved at utlendingen føres ut. På samme måte foreligger plikt til å ta om bord og dekke utgifter til eskorte av utlending ut av riket når politiet finner dette nødvendig" (luftfartslovens § 46, tredje ledd).*

De ulike bortvisningsgrunnene etter gjeldende norsk rett fremgår av utlendingsloven § 27. Blant annet er pengemangel et grunnlag for bortvisning. Ved lov av 30. april 1999 nr. 22 og lov av 16. juli 1999 nr. 67 ble det gjennom endringer i utlendingsloven § 27 vedtatt ytterligere bortvisningsgrunnlag. Av disse lovendringene fremgår blant annet at alvorlige psykiske forstyrrelser i fremtiden vil være et bortvisningsgrunnlag (g).

Etter Schengen-avtalens artikkel 26 er Norge og de øvrige medlemslandene forpliktet til å innarbeide nasjonale lovregler som gjør persontransportørene ansvarlige for utgifter til eventuell gjennomføring av bortvisning av utlendinger. **Etter vår mening er imidlertid transportselskapenes ansvar allerede større etter intern norsk rett enn det som er ordningen under Schengen-avtalen.** Schengen-avtalens artikkel 26 knytter seg i første rekke til bortvisning på grunn av manglende reisedokumenter. Utlendingslovens § 46 derimot holder transportørene ansvarlige også der hvor bortvisning skjer på andre og langt mindre kontrollerbare grunnlag, jfr. henvisningen til utlendingsloven §§ 27, 28 og 57.

Vi kan forstå begrunnelsen for at transportselskapene skal ha ansvar for å foreta nødvendige tiltak for å forvise seg om at utlendinger som fraktes luft- og sjøveien er i besittelse av de reisedokumenter som kreves for innreise i mottakerlandet, jfr. Schengen-avtalens artikkel 26 nr. 1 bokstav b. Også på dette punktet viser det seg imidlertid i praksis at selv om alle dokumenter er sjekket og funnet i orden innen avreise, så kommer utlendingen uten dokumenter til ankomstlandet. Hva de enn måtte ha av dokumenter ved avreise, er ødelagt og kastet underveis. Dette er det i praksis umulig for transportøren å forhindre eller kontrollere.

## 3. Flyselskapene har ikke kontrollmyndighet til å ivareta det ansvaret de blir pålagt

For de øvrige og enda mindre kontrollerbare bortvisningsgrunnlagene i utlendingslovens §§ 27, 28 og 57 synes det enda mer urimelig at transportselskapene skal ha ansvar for utgifter i tilknytning til bortvisning.

For det første går en slik ordning lenger enn Schengen-avtalen krever. Som nevnt knytter Schengen-avtalens artikkel 26 seg i første rekke til bortvisning på grunn av manglende reisedokumenter. I Ot prp nr 56 (1999-98) side 40 under pkt 4.9.2 fremkommer det at departementet ikke ønsker å gå lenger enn det som synes påkrevd etter Schengen-avtalen når det gjelder transportørens ansvar for utgifter etter utlendingsloven § 46.

For det andre går en slik ordning ut over lovens formål. I Ot prp nr. 46 (1986-87) side 180 uttales det at *"bakgrunnen for at en ønsket synspunkter på hvorvidt transportselskapene burde kunne pålegges ytterligere plikter var den praksis som er oppstått med at utlendinger som har til hensikt å søke om asyl i Norge, kort før ankomst kaster eller tilintetgjør sine reisedokumenter. (...) Problemene er kjent i en rekke land og har vært diskutert i internasjonale fora der det har vært bred enighet om at fremgangsmåten truer etablerte prinsipper for regulering av samferdsel landene i mellom, og at en må ta i bruk midler for å søke å motvirke denne utviklingen"*. Det er altså ikke formålstjenlig at transportselskapene skal holdes ansvarlig for andre bortvisningsgrunner enn manglende reisedokumenter. Transportselskapene har ikke mulighet til å kontrollere disse øvrige bortvisningsgrunnene. Loven har derfor ingen preventiv virkning, men legger bare en økonomisk byrde på en tilfeldig samfunnsaktør innenfor privat sektor. Selskapene har ikke, og bør ikke ha kompetanse til å sette en diagnose på passasjerene. Et flyselskap kan heller ikke søke etter kredittopplysninger på en passasjer.

For det tredje er det i alminnelighet betenkelig å overlate slik forvaltningsmyndighet til private selskap.

For det fjerde er det en trussel mot utlendingenes rettssikkerhet at transportselskapene har et slikt sterkt økonomisk incitament til å avvise en reisende på grunn av mistanke om manglende økonomi etc. På grunn av lovens system gjør transportselskapene seg skyldige i daglige brudd på alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper om forholdsmessighet, saksbehandling, utredningsplikt m.v. Vi nevner i denne forbindelse også den europeiske menneskerettighetskonvensjon art. 3 som forbyr nedverdiggende behandling av personer. Vi vil her nevne et tenkt eksempel: Hva om et norsk flyselskap, gjennom sine handling-agenter på en flyplass i UK, nekter en farget passasjer med et loslitt utseende ombordstigning til en flygning til Norge? Med kommentaren: "Du ser ikke ut til å ha råd til å komme inn i Norge, - kan vi vennligst få innsikt i din bankkonto?". Vi kan vel bare tenke oss hvilken behandling det angjeldende flyselskap ville fått i dagens mediaverden. Veien ville vel heller ikke være lang til å bli anmeldt med henvisning til menneskerettighetskonvensjonens artikkel 3.

FL ønsker i tillegg å påpeke at utlendingsloven §§ 27 og 28 allerede innbyr til så kompliserte og mangeartede vurderinger, at det er uforsvarlig at transportselskapene er tvunget til å foreta en avgjørelse over en skranke i en kanskje stresset situasjon der tiden er knapp når passasjerene skal om bord. Som nevnt ovenfor, ved endringslov av 30. april 1999 nr. 22 er det innført nok en bortvisningsgrunn at utlendingen i følge kompetent helsepersonell åpenbart lider av alvorlige psykiske forstyrrelser. For at en forsvarlig vurdering skal kunne gjøres, forutsetter loven selv at helsepersonell – som i tillegg må være spesielt kompetent – må være tilstede. Naturlig nok kan ikke transportselskapene utøve slik kontroll i praksis. Myndighetene, blant annet Utlendingsdirektoratet, ser selv dette problemet, jf. Ot prp nr 17 (1998-99). I tillegg til at dette foreslåtte regelverket er praktisk umulig å håndheve for selskapene, kan en også se det fra passasjerens side som like urimelig. I sin ytterste konsekvens kan forslaget representere en trussel mot utlendingenes rettssikkerhet når

transportelskapene blir tvunget til å foreta en vurdering av alle reisende i forhold til de vage vilkårene som stilles opp i utlendingsloven §§ 27 og 28.

#### 4. Utvidelse av ansvarsområdet til også å omfatte utvisning

I innstillingen, punkt 11.6.2 – "Utvalgets vurderinger" – foreslås det at dette transportansvaret, som i utgangspunktet allerede går langt utover hva vi finner er rimelig, i tillegg skal omfatte ansvar ved utvisning i forbindelse med innreisekontrollen. *"Etter utvalgets oppfatning er det ingen grunn til at ansvaret bare skal inntre ved bortvisning, og ikke ved en mer alvorlig sanksjon som utvisning."* (s. 295). Hva mener utvalget med "bare"? Som det fremgår ovenfor: Listen for det objektive ansvaret pålagt flyselskaper som transportør er allerede lagt altfor høyt, og påfører flyselskapene utgifter som egentlig burde vært dekket av myndigheten.

Selv om det tillegges at *"det må imidlertid settes klare begrensninger både i tid og i grunnlaget for ansvaret"* (s. 295), vil dette uansett utvide ansvarsområdet for transportørene betydelig. Er det virkelig myndighetens mening at flyselskapene skal øke sine billettpriser for å dekke sine økte utgifter i forbindelse med uttransport av ikke bare bortviste passasjerer, men nå også utviste personer fra Norge, - som tilfeldigvis var passasjer med angjeldende flyselskap? Det vil si at flyselskapenes passasjerer skal være med på å dekke utgifter som egentlig den norske stat burde dekke?

Vi ser at det også i 11.6.2 henvises til at transportøransvaret følger Schengen-avtalen. Som tidligere nevnt, mener FL at forslaget går lenger enn hva som ligger til grunn i Schengen-avtalen.

#### 5. Elektronisk tilgang til passasjerlister – en trussel mot personvernet

FL vil på prinsipielt grunnlag gå i mot at både politiet og tollmyndighetene skal ha elektronisk tilgang til flyselskapenes passasjerlister, pkt. 11.3.4.2 (s. 288). Både politiet og tollmyndighetene får i dag utlevert lister i papirformat når de ber om det. Vi viser her til hva Datatilsynet uttalte til Braathens da Tollvesenet krevde slikt innsyn for noen år tilbake: *"Det har ikke vært hensikten å benytte hjemmelen i tolloven til å kreve en generell utlevering av passasjerlister."* (-) *"Datatilsynet vurderte forskriftene i brev av 6. august 1986 til Toll- og avgiftsdirektoratet og fant at forskriften ga den tilstrekkelige hjemmel til å kreve opplysninger utlevert. Datatilsynet ba samtidig Tollvesenet om å være tilbakeholdne med å tøyne denne hjemmelen for langt, og at det bare måtte innhentes opplysninger i kvalifiserte tilfeller."* På bakgrunn av Datatilsynets uttalelser, finner vi det betenkelig at det nå er snakk om 100 % innsyn når enten politiet eller Tollvesenet måtte ønske det, og ikke lenger forbeholdt tilfeller der det er konkret mistanke om brudd på lovverket.

#### 6. Konklusjon

Flyselskapene har tidligere gitt uttrykk for det samme i høringssvaret til forslag til endringer i utlendingsforskriften i forbindelse med norsk Schengen-tilknytning. I tillegg til at dagens utlendingsforskrift, etter vårt syn, går for langt i å pålegge flyselskapene kostnader som egentlig burde ha vært dekket av myndighetene, mener vi også at utvalgets vurderinger, jf. pkt. 11.6.2 (s.295) går langt utover hva som med rimelighet bør ligge under det objektive ansvaret som flyselskapene som transportør har. Flyselskapene har ingen mulighet til å avdekke slike forhold som nevnt i forskriftens § 27, og deres ansvar bør heller begrenses enn

å utvides. Flyselskapene må i tillegg stole på utreiselandets passkontrollører, som har plikt til å avdekke manglende pass og visum før passasjerene slippes om bord på fly. Som nevnt, har selskapene her blandede erfaringer. Likevel er det flyselskapene som må ta kostnaden for nektet innreise. Det nytter lite for flyselskapene å kreve regress fra den instansen om ikke har utført kontrollen på en tilfredsstillende måte. Erfaringsmessig viser dette seg å være nytteløst.

FL mener at utlendingsloven med forskrifter slik den er i dag allerede går for langt i å ilegge flyselskapene ansvar for kostnader. FL vil følgelig avvise at flyselskapene i tillegg også skal gis ansvar for kostnader i forbindelse med utvisning. Vi vil tvert om anmode Kommunal- og regionaldepartementet om å revurdere dagens regelverk slik at selskapene ikke lenger, som private aktører, må påta seg det praktiske og økonomiske grensekontrollansvaret langt ut over Schengen-avtalens intensjoner.

Med hilsen  
FLYSELSKAPENES LANDSFORENING



Tor Sodeland  
Direktør

Kopi: Samferdselsdepartementet  
Datatilsynet  
NHO