



STORTINGET

Innst. 178 L

(2019–2020)

Innstilling til Stortinget
fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Prop. 39 L (2019–2020)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i utlendingsloven (opplysninger om reisende)

Til Stortinget

Sammendrag

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i proposisjonen endringer i utlendingsloven for å klargjøre at bestemmelsene om kontroll av reisende mv. også omfatter norske statsborgere. Det pekes i proposisjonen på at forslagene er en presisering av gjeldende rett og ikke innebærer materielle endringer. Forslagene har derfor ikke vært på høring, da det anses åpenbart unødvendig, jf. utredningsinstruksen punkt 3-3. I proposisjonens kapittel 3 gis en redegjørelse for gjeldende rett, og i kapittel 6 gis merknader til de enkelte bestemmelsene.

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 passasjerlister til å innhente opplysninger om norske borgers utenlandsreiser. Utvalget legger 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 borgers flyreiser skal kunne kreves utlevert.

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

Det fremgår av proposisjonen at departementet tar EOS-utvalgets kritikk på det største alvor og derfor foreslår endringer i utlendingsloven.

Det vises i proposisjonen til at utlendingslovgivningen ikke bare regulerer 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 gjennomfører 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 (utlendingsloven).

Det vises i proposisjonen til at 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».

I lys av EOS-utvalgets kritikk om mangel på klar lov hjemmel foreslås det i proposisjonen 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.

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.

Det fremgår av proposisjonen at departementet nå ser 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. 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. 1b. 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.

Utlendingslovens bestemmelser om grensekontroll er vedtatt flyttet til den nye grenseloven, men det er foreløpig ikke trådt i kraft. Likeledes vil de tilhørende forskriftene i utlendingsforskriften bli overført til forskriften til grenseloven. Departementet utarbeider for tiden utkast til forskrift til den nye grenseloven.

Det vises i proposisjonen til at endringene er en klargjøring av gjeldende rett og ikke har noen økonomiske eller administrative konsekvenser.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Masud Gharakhani, Stein Erik Lauvås, Eirik Sivertsen og Siri Gåsemyr Staalesen, fra Høyre, Norunn Tveiten

Benestad, Torill Eidsheim, Olemic Thommessen og Ove Trellevik, fra Fremskrittspartiet, Jon Engen-Helgheim og Helge André Njåstad, fra Senterpartiet, Kari Anne Bøkestad Andreassen og Heidi Greni, fra Sosialistisk Venstreparti, lederen Karin Andersen, og fra Kristelig Folkeparti, Torhild Bransdal, viser til at Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget) i Dokument 7:2 (2019–2020) Særskilt melding til Stortinget om PSTs ulovlige innhenting og lagring av flypassasjeropplysninger, har kritisert PST for å ha benyttet utlendingsloven og utlendingsforskriftens bestemmelser om passasjerlister til å innhente opplysninger om norske borgeres utenlandsreiser.

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

Komiteen registrerer at regjeringen tar EOS-utvalgets kritikk på det største alvor, og at regjeringen i proposisjonen foreslår endringer i utlendingsloven. Komiteen støtter disse lovendringene, da utlendingslovgivningen ikke bare regulerer 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. Passasjerlister over reisende på flygninger til og fra Norge vil hovedsakelig inneholde opplysninger om norske statsborgere.

I lys av EOS-utvalgets kritikk om mangel på klar lovhjemmel støtter komiteen endringene for å gjøre det helt klart at det skal gis opplysninger om både norske og utenlandske reisende.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, vil understreke alvoret i kritikken som EOS-utvalget kommer med i Dokument 7:2 (2019–2020) om PSTs manglende lovhjemmel for innhenting av passasjerlister, og viser til behandlingen som nå pågår av denne saken i kontroll- og konstitusjonskomiteen.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser også til at det i proposisjonen (Prop. 39 L (2019–2020)) er understreket når det gjelder forskriftsendringen i utlendingsforskriften § 4-24 om at PST etter anmodning kan innhente passasjerlister, at PST må foreta en nødvendighetsvurdering basert på konkrete trusselvurderinger for å kunne innhente passasjerlister. De kan altså ikke rutinemessig innhente passasjerlister, slik politiet har adgang til som grensekontrollmyndighet.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av en samlet komité.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak 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:

c) pålegge fører av skip eller luftfartøy, eller transportør som utfører yrkesmessig landtransport av personer, å kontrollere at *utenlandske 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.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 5. mars 2020

Karin Andersen

leder

Ove Trellevik

ordfører

