

JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET

KOPI

Se mottakertabell

Høring - endringer i grenseloven mv. ny forskrift om grensetilsyn og grensekontroll av personer og nytt kapittel 60 i politiregisterforskriften om behandling av passasjerinformasjon

Innledning

Tolletaten viser til høringsbrev av 26. mars fra Justis- og beredskapsdepartementet med forslag til endringer i grenseloven mv., ny forskrift om grensetilsyn og grensekontroll av personer (grenseforskriften) mv. og nytt kapittel 60 i politiregisterforskriften om behandling av passasjerinformasjon (PNR-opplysninger).

I dette brevet kommer merknader til endringene i grenseloven og utlendingsloven. Tolletaten vil komme tilbake med merknader til forslag til endringer i grenseforskriften, utlendingsforskriften og politiregisterforskriften kapittel 60 innen fristen 18. juni.

Merknad til endringer i grenseloven § 7

Tolletaten legger til grunn at dersom det blir aktuelt å endre fastsatte grenseovergangssteder vil Politidirektoratet eller andre med fullmakt innhente synspunkter på slike endringer fra Tolletaten, da dette kan ha betydning for utnyttelse av felles infrastruktur med mer.

Merknad til endringer i utlendingsloven § 22 tredje ledd

Tolletaten støtter videreføringen av utlendingsloven § 22 tredje ledd.

Merknader til grenseloven § 16 a

Lovens formål

Hjemmel for innhenting av PNR-opplysninger er foreslått inntatt i ny § 16 a. Det er uttalt i høringsnotatet punkt 5.2.2 at utlevering av PNR-opplysninger dekkes av formålet med grenseloven, som er å sikre grensetilsyn og grensekontroll, samt bidra til å bekjempe grensekryssende kriminalitet, jf. grenseloven § 1. Tollmyndighetene har, som del av vareførselskontrollen, en viktig rolle i arbeidet med å forebygge og oppdage alvorlig kriminalitet knyttet til vareførsel over grensen. Selv om det følger av § 2 tredje ledd at grenseloven ikke gjelder kontroll av vareførsel etter tolloven, legger vi til grunn at tollmyndighetene kan gis tilgang til opplysninger innhentet etter § 16 a, som kompetent myndighet etter politiregisterforskriften kap. 60.

Pliktsubjekt

Tolletaten har i utgangspunktet behov for passasjeropplysninger fra all inn- og utgående flytrafikk til og fra norsk tollområde. I praksis gjelder dette rutefly og charterfly, samt småflytrafikk. Tolletaten anbefaler derfor at PNR-opplysninger også skal kunne mottas fra andre operatører enn kommersielle flyselskaper. Etter vår vurdering er ikke PNR-direktivet til hinder for dette, jf. direktivets forale punkt 33 som fastslår at:

«This Directive does not affect the possibility for Member States to provide, under their national law, for a system of collecting and processing PNR data from non-carrier economic operators, such as travel agencies and tour operators which provide travel-related services — including the booking of flights — for which they collect and process PNR data, or from transportation providers other than those specified in this Directive, provided that such national law complies with Union law.»

I forslag til grenseloven § 16 a er begrepet «luftfartsselskaper» og «luftfartøy» brukt om hverandre, noe som skaper tvil om hvem som er pliktsubjekt etter bestemmelsen. I paragrafens første ledd plikter «transportør av luftfartøy til eller fra utlandet å overføre PNR-opplysninger til PNR-enheten». Begrepet «transportør» er definert i forslag til grenseforskriften § 1-1 bokstav k som «fysisk eller juridisk person som bedriver yrkesmessig transport av personer, samt eier eller fører av private luftfartøyeier eller fører av private luftfartøy». Det kan derfor forstås som at utleveringsplikten i grenseloven § 16 a også gjelder for «eier eller fører av private luftfartøy».

Ellers i bestemmelsen brukes begrepet «luftfartsselskaper». Begrepet «luftfartsselskaper» er brukt og forklart i politiregisterforskriften kapittel 60 i departementets omtale av grenseloven § 16 a, se for eksempel høringsnotatet punkt 5.2.2 side 36 hvor det blant annet er uttalt at:

«Den nye bestemmelsens innhold gjenspeiler i det vesentlige innholdet i PNR-direktivets art. 8 om luftfartsselskapers forpliktelser vedrørende videresending av opplysninger.

I bestemmelsen pålegges luftfartsselskapene å utlevere passasjerinformasjon i elektronisk form før hver flyvning til politiet ved PNR-enheten. Ordningen innebærer at luftfartsselskapene utleverer passasjerinformasjonen automatisk – en såkalt push-ordning.

For at ordningen skal bli effektiv, må alle luftfartsselskaper med tillatelse til å utføre ervervsmessig transport av passasjerer til og fra Norge til utlandet omfattes.» (vår understreking)

En konsekvent bruk av begrepet vil forhindre uklarheter knyttet til pliktsubjektet.

Overføringstidspunktet

Etter forslag til ny grenselov § 16 a annet ledd skal PNR-opplysninger som den helt klare hovedregel overføres til PNR-enheten «24-48 timer før avgang» og «umiddelbart etter at passasjerene har gått om bord i luftfartøyet og fartøyets dører er lukket». Det er uttalt at formålet med tidsintervallene er at de kompetente myndigheter skal kunne planlegge og om nødvendig iverksette relevante tiltak for å oppfylle formålet med ordningen.

Tolletaten oppfatter at denne reguleringen er i tråd med det som gjelder etter PNR-direktivet, men ønsker likevel å peke på et behov som vi ber Justisdepartementet vurdere om kan fastsettes i nasjonal lovgivning.

Dagens erfaring tilsier at det er behov for en regelmessig overføring av passasjeropplysninger på tidspunkt mellom disse tidsintervallene, for eksempel to timer før avreise. En av mange risikoindikatorer er at flypassasjerer som kan være aktuelle å kontrollere har bestilt flybilletten sent. Ved utgående avganger fra Norge vil det være for sent for de kompetente myndighetene å planlegge og iverksette kontrolltiltak når push er sendt etter fartøyets dører er lukket. Det vil også være svært kort tid til å kunne målrette kontrollen mot de rette flypassasjerene ved inngående flygninger med kort flytid, da det tar noe tid før push sendes til de kompetente myndigheter og disse får vurdert aktuelle treff.

Straff og sanksjoner

På side 26 i høringsnotatet er høringsinstansene bedt om innspill på om administrative reaksjoner kan tre i stedet for straff ved brudd på forhåndsmeldingspliktene.

Etter Tolletatens vurdering vil sanksjonering være et vesentlig virkemiddel ved manglende vilje til å følge pliktene etter grenseloven § 16 a. Etter PNR-direktivet art. 14 skal brudd på pliktene være sanksjonert. Slik vi forstår grenseloven vil det ikke være straffbart etter grenseloven § 26. Tolletaten mener dette er uheldig at det ikke vil være sanksjonsmuligheter når regelverket trer i kraft.

For øvrig mener Tolletaten at en gebyrordning kan være en god løsning. En utredning om en gebyrordning bør også undersøke om eventuell landingsnekt i Norge kan være en reell reaksjon, og om straff kan være en passende sanksjon ved gjentakende brudd på pliktene etter grenseloven § 16 a.

Med hilsen

Marius Mølmen Moen
avdelingsdirektør

Espen Aasane Myhrvold
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent.

Kopimottaker(e):
Finansdepartementet