

JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET
Postboks 8005 Dep.
0030 OSLO

Deres referanse

Vår referanse
21/01376-3

Dato
24.06.2021

Høringssvar fra Datatilsynet – forslag til ny forskrift om grensetilsyn og grensekontroll av personer (grenseforskriften) mv. og nytt kapittel 60 i politiregisterforskriften om behandling av passasjerinformasjon (PNR-opplysninger)

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev og -notat av 26. mars 2021 om forslag til ny grenseforskrift, samt forslag til enkelte endringer i grenseloven, politiregisterloven, utlendingsloven og utlendingsforskriften. Høringsfristen for forskriftsendringene er 18. juni, men er etter avtale forlenget til 25. juni.

Datatilsynets kommentarer til de foreslåtte forskriftsendringene knytter seg til behandling av personopplysninger i forbindelse med grensekontroll samt behandling av PNR-opplysninger. Vi viser ellers til vårt høringssvar av 27. mai 2021 om de foreslåtte lovendringene.

Nedenfor følger våre kommentarer til ny grenseforskrift og nytt kapittel 60 i politiregisterforskriften, med henvisning til aktuelle punkter i høringsnotatet.

Forslag til ny forskrift om grensetilsyn og grensekontroll av personer (grenseforskriften)

Generelle kommentarer

Datatilsynet vil innledningsvis bemerke at gjennomføring av grensekontroll forutsetter behandling av opplysninger om et stort antall norske og utenlandske borgere. Etter vårt syn er det viktig at nytt nasjonalt grenseregulering gir klare rammer for behandlingen av personopplysninger.

Behandling av opplysninger i forbindelse med grensekontroll reguleres både av personopplysningsloven og av politiregisterloven. I forarbeidene til grenseloven¹ er det lagt til grunn at grensekontroll hører under politiets forvaltningsoppgaver, selv om grensekontroll også har kriminalitetsbekjempende formål. Behandling av opplysninger i forbindelse med

¹ Prop. 161 L (2016–2017) Lov om grensetilsyn og grensekontroll av personer (grenseloven) punkt 11.1.

grensekontroll vil derfor som utgangspunkt følge personopplysningsloven, med mindre formålet også er kriminalitetsbekjempelse og det er gitt en egen forskrift om behandlingen i politiregisterforskriften del 11. I forarbeidene er det videre lagt til grunn at behandling av opplysninger i praksis i stor grad vil skje i registre. Et eksempel på slikt register er Grense- og territorialkontrollregisteret, som er regulert i politiregisterforskriften kapittel 55.

Hvilke personvernregler som gjelder for de ulike behandlingene i medhold av ny grenselov og grenseforskrift er ikke nærmere omtalt i høringsnotatet, herunder hvilke behandlinger som inngår i Grense- og territorialkontrollregisteret. Siden behandling av personopplysninger i forbindelse med grensekontroll reguleres både av personopplysningsloven og politiregisterloven mener vi dette skillet bør tydeliggjøres. Dette vil bl.a. ha betydning for hvem som er behandlingsansvarlig. Det vil også ha betydning for Datatilsynets kompetanse og virkemidler.

Til punkt 3.5.10 § 4-9 Forhåndsmelding om reisende og mannskap for luftfartøy mv.

Rådsdirektiv 2004/82/EF om transportørers plikt til å oversende passasjeropplysninger (API-direktivet) er en videreutvikling av Schengenregelverket, og godtatt av Norge. Direktivet forplikter medlemsstatene til å sikre at opplysningene om reisende på flyvninger til og fra tredjeland samles inn av transportørene og overføres til de myndigheter som er ansvarlige for grensekontrollen. Dataene skal oversendes etter innsjekking og før ankomst, og lagres i en midlertidig fil. Både transportøren som har oversendt opplysningene og grensemyndigheten som har mottatt dem, pålegges å slette filene innen 24 timer etter innreise. Utlendingsforskriften § 4-24 første ledd er ansett å gjennomføre forpliktelsene som ligger i direktivet. Departementet foreslår nå at direktivet i sin helhet gjøres til norsk lov i grenseloven § 8 tredje ledd. Samtidig foreslås en bestemmelse i grenseforskriften § 4-9 som pålegger flyselskapene å sende forhåndsmelding på nærmere angitte flygninger. Bestemmelsen viderefører innholdet i utlendingsforskriften § 4-24, med enkelte endringer.

Datatilsynet ser det som positivt at det i bestemmelsen konkret angis hvilke opplysninger flyselskapene skal oversende.

Vi bemerker imidlertid at direktivets krav om sletting innen 24 timer ikke fremkommer klart av de nasjonale bestemmelsene som nå foreslås. Vi viser i den forbindelse til departementets uttalelser i grenselovens forarbeider² om at gjeldende forskriftsregulering av hvilke opplysninger som kan registreres i utgangspunktet også dekker opplysninger som følger av meldeplikten for API-data, men at det er behov for nye forskriftsregler som blant annet tydeliggjør de særlige slettekravene etter API-direktivet. Det ble vist til at departementet i forskriftsarbeidet ville foreta en nærmere vurdering av om registreringen av passasjerdata bør samreguleres med Grense- og territorialkontrollregisteret i politiregisterforskriften, eller reguleres i forskrift til grenseloven. Datatilsynet kan ikke se at dette er nærmere omtalt i høringsnotatet. Som følge av at API-direktivet gjøres til norsk lov gjennom endringen i grenseloven § 8 vil også sletteregelen i direktivets art. 6 ha lovs rang. Etter Datatilsynets oppfatning bør slettefristen komme klarere frem av nasjonalt regelverk.

² Prop. 161 L (2016-2017) punkt 11.4.1.

Øvrige merknader til grenseforskriften

Det følger av grenseloven § 23 at grenseovervåking kan skje ved bruk av kamera og andre tekniske, herunder elektroniske hjelpemidler. Grenseloven § 25 nr. 11 åpner for at det kan gis forskrift om bruk av teknisk overvåkningsutstyr, jf. lovens § 23. Det fremgår av forarbeidene at det under utøvelse av grenseovervåking behandles opplysninger innhentet av Forsvaret på politiets vegne ved bruk av kameraovervåking og annet elektronisk utstyr på den norsk-russiske landegrensen. Grenseovervåking innebærer også utveksling mellom myndigheter av opplysninger innhentet ved bruk av maritime overvåkings- og meldesystemer. Utkast til ny grenseforskrift inneholder ikke bestemmelser om bruk av teknisk overvåkningsutstyr. Datatilsynet bemerker at i den grad det innhentes personopplysninger ved hjelp av kamera og andre tekniske hjelpemidler fremstår det som uklart hvordan disse skal behandles. Vi mener dette må klargjøres.

Forslag til nytt kapittel 60 i politiregisterforskriften

Generelle kommentarer

Departementet foreslår at det etableres et nytt register for PNR-opplysninger som reguleres i nytt kapittel 60 i politiregisterforskriften. Etableringen innebærer systematisk innhenting av opplysninger om flypassasjerer til og fra utlandet for det formål å bruke disse til bekjempelse av terrorisme og annen alvorlig kriminalitet. Etter departementets vurdering er det ikke mulig å oppnå formålet med mindre inngripende tiltak. Departementet viser videre til at forslaget inneholder regler som skal ivareta personvernet: *«Det gis regler slik at opplysningene aidentifiseres etter 6 måneder og ikke lagres lengre enn fem år. Det gis regler om begrenset tilgang og utlevering av opplysningene, samt regler om informasjonssikkerhet og internkontroll. Datatilsynet vil være tilsynsmyndighet».*

Det fremgår av høringsnotatet at norske myndigheter har anmodet EU-kommisjonen om at det startes forhandlinger mellom Norge og EU om en norsk tilknytning til direktiv (EU) 2016/681 om anvendelse av passasjerlisteopplysninger for å forebygge, oppdage, etterforske og rettsforfølge terrorhandlinger og alvorlig kriminalitet (PNR-direktivet). Forslaget er utformet slik at det vil være i samsvar med PNR-direktivet. Direktivets bestemmelse om fem års lagringstid vil imidlertid ikke kunne gjennomføres idet politiregisterloven § 17 siste ledd gir anvisning på at opplysninger om bruk av systemet skal lagres i minst ett år og slettes senest etter tre år. Det er derfor ikke hjemmel til å fastsette en tidsfrist på fem år i politiregisterforskriften. Datatilsynet merker seg at departementet på det nåværende tidspunkt ikke finner grunn til å foreslå endring i politiregisterloven, idet PNR-direktivet ikke er bindende for Norge og at en slik endring må vurderes dersom Norge inngår en avtale med EU om tilslutning til direktivet. Vi mener det i den forbindelse må foretas en grundig drøftelse av forholdet til EMK art. 8 og praksis fra EMD, herunder de nylig avsagte storkammerdommene (Big Brother Watch v. Storbritannia og Centrum for Rättvisa v. Sverige). Datatilsynet vil fremheve at dersom det etableres en ordning med behandling av PNR-opplysninger i Norge må de rettslige rammene for behandlingen være klare og inneholde effektive garantier som motvirker misbruk.

Etter vårt syn er ikke rammene i departementets forslag til nytt kapittel 60 i politiregisterforskriften tilstrekkelig klare. Dette gjelder særlig adgangen til å foreta registersøk opp mot andre registre og adgangen til å benytte opplysningene til annet formål (sekundærbruk). Vi vil utdype dette nedenfor.

Som departementet selv nevner, skiller PNR-registeret seg fra politiets øvrige registre. I lys av dette savner vi en noe grundigere redegjørelse for kontrollmekanismene i høringsnotatet, herunder Datatilsynets rolle og oppgaver. Vi oppfatter forslaget slik at PNR-enheten vil falle inn under Datatilsynets ansvarsområde, men at PSTs videre behandling av opplysninger etter utlevering vil ligge under EOS-utvalgets ansvarsområde, jf. politiregisterloven § 58.

Til punkt 5.4.3 Behandling av opplysninger

Forslag til § 60-6 inneholder rammene for behandlingen av opplysningene. Det følger av § 60-6 første ledd nr. 1 at PNR-enheten kan behandle personopplysninger for å gjennomføre vurderinger av passasjerer før deres planlagte ankomst eller avreise for å identifisere personer som kan være involvert i en terrorhandling eller alvorlig kriminalitet. Videre følger det av første ledd nr. 2 at det ved vurdering etter nr. 1 er adgang til å sammenligne PNR-opplysninger med «opplysninger i registre som er relevante for å oppnå formålet i § 60-1», dersom dette er i samsvar med regelverket for de aktuelle registrene. Det er ikke nærmere angitt hvilke registre som er relevante. Siden PNR-enheten skal bestå av tjenestepersoner fra politiet, PST og Tolletaten, antar vi at meningen er å åpne for søk i etatenes registre, innenfor rammen av politiregisterforskriften § 60-1 og regelverket for det enkelte register. Bestemmelsen åpner dermed for omfattende registersøk.

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) har i sin høringsuttalelse av 7. mai 2021 påpekt at den foreslåtte sammenligningsadgangen kan gjøre formålsbegrensningene til de øvrige registrene illusorisk, ved at PNR-enheten tilsynelatende får en nærmest ubegrenset tilgang til disse registrene. NIM har anbefalt at departementet angir konkret hvilke registre som kan være relevante å sammenlikne flypassasjeropplysninger med, og hvilke rettsikkerhetsmekanismer som skal sikre at dette ikke bidrar til formålsutglidning under disse andre registrene og hvilke forholdsmessighetsvurderinger som er gjort i relasjon til dette. Datatilsynet slutter seg til dette.

Det følger av § 60-6 tredje ledd at vurderinger som nevnt i første ledd nr. 1 skal foretas etter fastsatte kriterier. Kriteriene skal være målrettede og konkrete, og stå i rimelig forhold til formålet. Kriteriene skal ikke baseres på personopplysninger som nevnt i politiregisterloven § 7. Datatilsynet bemerker at det ikke fremgår av bestemmelsen eller høringsnotatet hvem som skal fastsette disse kriteriene; enheten selv eller de samarbeidende etatene.

Det å benytte seg av opplysninger om alle reisende med fly til eller fra utlandet for å utvikle søkekriterier i henhold til EMK art. 8 krever en klar lovhjemmel og en godt begrunnet nødvendighets- og proporsjonalitetsvurdering. Vi mener det også er grunn til å stille spørsmål ved om slik metodeutvikling vil være i samsvar med nødvendighetskravet i politiregisterloven § 5 om behandling til politimessige formål. Vi savner en nærmere drøftelse av disse spørsmålene.

Til punkt 5.4.4 Tilgang, taushetsplikt og utlevering

Det følger av forslag til § 60-8 at behandlingsansvarlig og personer som tjenestegjør i PNR-enheten har tilgang til PNR-registeret. Kripos er behandlingsansvarlig, jf. forslag til § 60-3. Datatilsynet forutsetter at tilgang til registeret kun skal gis til en svært begrenset personkrets.

Forslag til § 60-10 inneholder vilkårene for utlevering. Som utgangspunkt er utlevering av opplysninger formålsbegrenset til «*bekjempelse av terrorvirksomhet eller annen alvorlig kriminalitet*», jf. bestemmelsens første ledd. I bestemmelsens annet ledd åpnes det imidlertid for sekundærbruk utenfor formålsbegrensingen i visse tilfeller: Formålsbegrensingen kan kun fravikes dersom «*rettshåndhevende myndigheter under gjennomførlig av tiltak som er foranlediget av mottatte PNR-opplysninger, oppdager andre lovbrudd enn terror og alvorlig kriminalitet*». Det fremgår av høringsnotatet at det etter direktivet ikke er tilstrekkelig at lovbruddet oppdages under behandlingen/analysen av de mottatte PNR-opplysningene og at det er et krav om at en slik behandling «*har ført til oppfølging med tiltak*» for å bekjempe terror eller alvorlig kriminalitet og at annen kriminalitet oppdages på dette stadiet. Datatilsynet oppfatter forslaget slik at utlevering kan skje ved enhver type lovbrudd blir som avdekkes ved gjennomføring av tiltak som er iverksatt, uavhengig av om lovbruddet har noen tilknytning til terror eller alvorlig kriminalitet. Det er imidlertid uklart hva som anses som «tiltak» i relasjon til bestemmelsen, da dette ikke er nærmere definert eller omtalt i høringsnotatet. Det er derfor vanskelig å overskue rekkevidden av bestemmelsen. Vi mener vilkårene for sekundærbruk må tydeliggjøres.

Til punkt 5.4.5 Informasjonsplikt og innsyn

Det følger av forslag til § 60-13 at bestemmelsen om informasjonsplikt i politiregisterloven § 48 kommer til anvendelse. Vi antar dette er feil, da forslag til ordlyd er ikke i samsvar med departementets uttalelser i høringsnotatet punkt 5.4.5. Det fremgår her at siden PNR-direktivet ikke åpner for utlevering til offentlige organer og private i deres interesse, vil politiregisterloven § 48 heller ikke kunne komme til anvendelse:

«Dette innebærer at den behandlingsansvarlige ikke har noen informasjonsplikt. En slik plikt ville heller ikke fremstå som hensiktsmessig i og med at passasjerene grunnet PNR-reguleringen er kjent med at de aktuelle opplysningene blir regulert. Det foreslås derfor at det i § 60-13 nedfelles at informasjonsplikten etter § 48 ikke gjelder, slik som det av samme grunn også er gjort i politiregisterforskriften § 47-10 for kriminaletterretningsregisteret og § 57-7 for informantregisteret.»

Når det gjelder innsyn, har den registrerte rett til innsyn etter politiregisterloven § 49 annet ledd, med mindre unntaksbestemmelsene i § 49 fjerde ledd kommer til anvendelse. Denne regelen skal også gjelde for PNR-registeret, jf. forslag til § 60-14. Datatilsynet antar at unntaksbestemmelsene i lovens § 49 fjerde ledd nr. 1 og 2 vil være særlig aktuelle (nektelse av innsyn av hensyn til hhv. kriminalitetsbekjempelsen eller nasjonal og offentlig sikkerhet),

Til punkt 5.4.6 Retting, sletting og maskering

De fremgår av høringsnotatet at opplysningene som mottas fra flyselskapene skal oppbevares i fem år og deretter slettes. Departementet viser til at den relativt lange lagringstiden må ses i sammenheng med PNR-direktivets krav om at nærmere angitte opplysningskategorier skal aidentifiseres i form av maskering etter seks måneder. Opplysninger som skal maskeres er blant annet navn, adresse og andre kontaktopplysninger samt alle former for opplysninger om betalingsformer. Samtidig åpnes det for at opplysningene kan avmaskeres og utleveres i sin opprinnelige form dersom kompetente myndigheter i den enkelte sak anmoder om dette. Utleveringen må i slike tilfeller være godkjent av overordnet påtalemyndighet. Vi oppfatter forslaget slik at maskerte opplysninger kan avmaskeres og utleveres når som helst i løpet av femårsperioden, forutsatt at vilkårene i § 60-11 er oppfylt.

Til punkt 5.4.8 Informasjonssikkerhet, internkontroll og sporbarhet

Forslaget legger opp til at de generelle bestemmelsene i politiregisterloven § 15, § 16, § 17 og politiregisterforskriften del 9 kommer til anvendelse, jf. forslaget til § 60-19. Som nevnt vil det være behov for å endre lovens § 17 for å gjennomføre direktivets bestemmelse om fem års lagringstid.

Siden PNR-registeret skiller seg fra politiets øvrige registre, finner departementet det hensiktsmessig å nevne særskilt de opplysningene som i henhold til direktivet skal oppbevares for dokumentasjon. Datatilsynet vil understreke betydningen av å sikre og oppbevare dokumentasjon som nevnt i § 60-19 første ledd av hensyn til etterfølgende kontroll.

Til punkt 5.4.9 Personvernrådgi verordning

I medhold av politiregisterloven § 63 er det etablert en ordning med personvernrådgi ver, og i politiregisterforskriften § 43-1 er det gitt en ikke uttømmende opplisting over personvernrådgi vernes oppgaver. Siden PNR-direktivet forutsetter at det utpekes en personvernrådgi ver som har ansvaret for PNR-registeret, mener departementet dette også bør gjenspeiles i forskriften. I opplistingen i forskriften § 43-1 er det ikke uttrykkelig nevnt at personvernrådgi veren skal kunne forelegge et spørsmål om eventuell ulovlig behandling for Datatilsynet. Da opplistingen i § 43-1 ikke er uttømmende er det ikke noe i veien for at personvernrådgi vere velger en slik fremgangsmåte. Departementet finner det likevel hensiktsmessig at dette kommer uttrykkelig frem når det gjelder PNR-registeret og foreslår bestemmelse om dette inntatt i § 60-20. Datatilsynet ser det som positivt at dette presiseres i forskriften.

Til punkt 6.2 Økonomiske og administrative konsekvenser - PNR

Det fremgår av høringsnotatet at Datatilsynet er tilsynsmyndighet. Etableringen av nytt PNR-register vil ha økonomiske og administrative konsekvenser for Datatilsynet, men basert på høringsnotatet er det noe uklart hvor omfattende disse vil være.

Med vennlig hilsen

Bjørn Erik Thon
direktør

Maren Vaagan
juridisk seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen håndskrevne signaturer

Kopi til: JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET, Aksel Sørby