

JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET
Postboks 8005 Dep.
0030 OSLO

Deres referanse
21/1979 - CFH

Vår referanse
21/01376-2

Dato
27.05.2021

Høringsvar - endringer i grenseloven mv., ny forskrift om grensetilsyn og grensekontroll av personer (grenseforskriften) mv. og nytt kapittel 60 i politiregisterforskriften om behandling av flypassasjerinformasjon (PNR-opplysninger)

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementet (departementet) sitt høringsbrev 26. mars 2021 om endringer i grenseloven mv., ny forskrift om grensetilsyn og grensekontroll av personer (grenseforskriften) mv. og nytt kapittel 60 i politiregisterforskriften om behandling av flypassasjerinformasjon (PNR-opplysninger).

Datatilsynet tar kun stilling til den delen av forslaget som omhandler behandling av flypassasjerinformasjon (PNR-opplysninger).

Innledningsvis er det grunn til å påpeke at høringsnotatet ikke drøfter personvernkonsekvensene av forslaget.

Det følger av personvernforordningen art. 36 nr. 4 at medlemsstatene skal rådføre seg med tilsynsmyndigheten ved utarbeiding av forslag til lovgivning som skal vedtas av et nasjonalt parlament, eller av et reguleringstiltak som er basert på slik lovgivning, og som er knyttet til behandling av personopplysninger. Denne plikten inntreffer dersom vurderingen av personvernkonsekvenser i medhold av art. 35 konkluderer med at forslaget sannsynligvis vil medføre høy risiko for den registrertes rettigheter og friheter. Regelen i art. 36 nr. 4 innebærer at slik forhåndskonsultasjon må gjennomføres før lovforslaget sendes ut på ordinær høring. Dette er en plikt som følger av personvernforordningen, og en eventuell unnlattelse vil kunne innebære et brudd på personvernforordningen, og dermed også Norges EØS-rettslige forpliktelser.

Selv om PNR-direktivet er implementert i EU, så er det innholdsmessig ikke avklart, og det pågår flere [rettsprosesser](#) hvor EU-domstolen blant annet er bedt om å ta stilling til om direktivet er uforenlig med art. 7 og 8 i EUs charter om grunnleggende rettigheter.¹

Charteret er ikke del av EØS-avtalen, og gjelder ikke direkte i Norge. Imidlertid gjenspeiler disse artiklene de samme rettighetene for individet som er gitt i EMK art. 8 (og Grl. § 102), slik også departementet peker på i høringsbrevets punkt 5.1.2.

Det er en svakhet ved forslaget at det ikke er tatt høyde for den gjeldende usikkerheten knyttet til om PNR-direktivet er i strid med grunnleggende menneskerettigheter. Departementets redegjørelse i høringsbrevets punkt 5.1.2 gir følgelig et unyansert og til dels misvisende bilde av forholdet til EMK art. 8 og Grl. § 102.

EDPB (European Data Protection Board) sendte den [22. januar 2021 et brev til EU-kommisjonen](#) hvor det konkluderes med at generell og udifferensiert innsamling av opplysninger om flypassasjerer ikke er i tråd med EU-retten, blant annet fordi mengden av opplysninger ikke er proporsjonal med nytteverdien. I en rapport fra kommisjonen hvor det blir lagt til grunn at det samles inn data fra rundt 1 milliard passasjerer i året er det kun vist til 13 saker hvor det har gitt konkrete resultater.

Datatilsynet mener at en generell og udifferensiert innsamling av alle norske borgeres flypassasjerinformasjon, med 5 års lagringstid, ikke lar seg begrunne uten et grundig dokumentert behov. Vi forstår ønsket om at Norge skal ha et system for PNR-registrering som sammenfaller med EU-landenes system, og at det kan bli utfordrende for Norge som Schengenlang ikke å ha det samme systemet. Dette behovet er likevel ikke egnet til å begrunne selve inngrepet.

Ved å åpne for at politiet kan gjøre stordatasøk i opplysningene uten forutgående domstolskontroll, iverksettes et svært omfattende overvåkningssystem overfor den enkelte bare på grunn av en enkelt flyreise.

PNR-opplysninger

I høringsnotatet foreslår departementet at det skal innføres en plikt for flyselskaper til å overføre PNR-opplysninger om alle reisende til og fra utlandet til politimyndighetene.

Formålet er å bidra til å forebygge, oppdage, etterforske og rettsforfølge terrorhandlinger og alvorlig kriminalitet med strafferamme på fengsel i 3 år eller mer.

Opplysninger som skal innhentes er blant annet, navn, adresse, telefon, e-postadresse, reiserute, navn på personer som reiser sammen, setenummer, bestillingshistorikk, betalingsinformasjon, bagasjeopplysninger, passnummer og nasjonalitet, etc. Opplysningene skal lagres i 5 år.

¹ Case C-817/19 Ligue des droits humains, OJ C 36, 3.2.2020, p. 16-17, joined Cases C-148/20, C-149/20 and C-150/20 Deutsche Lufthansa, OJ C 279/21, 24.08.2020, p. 21-22, joined Cases C-215/20 and C220/20.

Ifølge [SSB, foretok norske borgere over 6 millioner utenlandsreiser i 2019](#). Innhenting vil dermed omfatte opplysninger om en stor del av den norske befolkningen.

Opplysningene skal behandles av en såkalt PNR-enhet bestående av PST, politiet og Toll, som vil samkjøre opplysningene med politiets registre.

Hensikten er todelt, og omfatter en del som kan betraktes som grensekontroll og en annen som kan regnes som etterretningsvirksomhet og overvåking.

For det første skal PNR-enheten, jf. § 60-1 nr. 1 i forslaget, «gjennomføre vurderinger av passasjerer før deres planlagte ankomst eller avreise for å identifisere personer som kan være involvert i en terrorhandling eller alvorlig kriminalitet».

For det andre skal PNR-enheten, jf. § 60-1 nr. 4 i forslaget, «analysere PNR-opplysninger med sikte på å ajourføre eller fastsette nye kriterier som nevnt i tredje ledd.» Dette er svært uklart formulert, og vanskelig å tolke rekkevidden av. Datatilsynet forstår det slik at det er dette departementet mener når de i høringsbrevet på side 41 skriver:

«For eksempel ved å undersøke reisemønstre eller annen informasjon som kan indikere behov for ytterligere kontroll med passasjerer. Slike kriterier skal kunne gjøre det mulig å identifisere personer som fra før ikke har en kjent tilknytning til terrorisme eller alvorlig kriminalitet.»

Det grunnleggende spørsmål som her må stilles er hvorfor norske og utenlandske borgere skal lagres i et politiregister i 5 år og gjøres til gjenstand for stordata-søk bare fordi de har foretatt en utenlandsreise?

Det må i den forbindelse understrekes at det ikke foreligger noen form for uavhengig forhåndskontroll eller krav om underretning til de registrerte.

Retten til privatliv er en grunnleggende forutsetning for et fritt, demokratisk samfunn.

Staten må etter EMK art. 8 og Grl. § 102 vurdere hvorvidt et konkret tiltak vil medføre en begrensning av noens rett til privatliv, om begrensningen er i samsvar med loven, og om begrensningen er nødvendig i et demokratisk samfunn. Lovskravet innebærer både at det skal foreligge en nasjonal lov som regulerer inngrepet, og et krav til lovens kvalitet: lovgivningen må være tilstrekkelig klar og forutberegnelig. I denne vurderingen vil også hvilke rettsikkerhetsmekanismer som er bygget inn være relevant.

Etter Datatilsynets vurdering, er grunnlaget for behandlingen av de innhentede opplysningene for svakt og uklart formulert og gjør det umulig for den enkelte å forutberegne sin rettsstilling. I tillegg vil mangelen på uavhengig kontroll med hvilke søk som til enhver tid gjøres åpne for formålsutglidning og mulig misbruk. Det åpnes for å gjøre dette i forebyggingsøyemed hvilket vil bety at personer som ikke engang er mistenkt for en kriminell handling vil kunne bli gjort til gjenstand for undersøkelse.

Høringsnotatet behandler i svært liten grad de menneskerettslige spørsmålene som er knyttet til direktivet.

Vi minner i den forbindelse om EU-domstolens [Opinion 1/15](#) om gyldigheten av PNR-avtalen mellom EU og Canada.

EU-domstolen peker her på en rekke mangler ved avtalen som må avbøtes for at avtalen skal være i samsvar med grunnleggende menneskerettigheter. De samme manglene finnes i PNR-direktivet som ligger til grunn for dette lovforslaget. Vi viser spesielt til avsnitt 232 nr. 3 bokstav c og d:

«c) bortset fra i forbindelse med kontrol af de forud fastsatte modeller og kriterier, hvorpå den automatiserede behandling af PNR-oplysninger er baseret, undergive såvel den kompetente canadiske myndigheds brug af disse oplysninger under flypassagerernes ophold i Canada og efter deres udrejse fra dette land som enhver videregivelse af oplysningerne til andre myndigheder materielle og processuelle betingelser, som er støttet på objektive kriterier; gøre denne brug og denne videregivelse – undtagen i behørigt begrundede hastende tilfælde – betinget af en forudgående kontrol, der foretages af enten en domstol eller en uafhængig administrativ enhed, hvis afgørelse, hvorved brugen tillades, træffes på grundlag af en begrundet anmodning, som navnlig fremsættes af disse myndigheder inden for rammerne af procedurer med henblik på forebyggelse, opdagelse eller strafferetlig forfølgning

d) innskranke opbevaringen af PNR-oplysninger efter flypassagerernes afgang til oplysningerne for de passagerer, med hensyn til hvilke der foreligger objektive forhold, som gør det muligt at antage, at de kan frembyde en risiko i forbindelse med bekæmpelsen af terrorisme og grov, grænseoverskridende kriminalitet»

Dette innebærer at det må etableres en uavhengig forhåndskontroll for bruk som ikke knytter seg direkte til grensekontroll, samt at det må etableres sletterutiner som sikrer at det bare er relevante opplysninger for formålet som lagres. Det må skilles mellom de ulike formålene hvor grensekontroll ikke kan begrunne lagring utover en kort tid etter landing, og overvåking av flypassasjerer i fem år vanskelig kan begrunnes.

EU-domstolen viser også til dommene [Privacy International \(sak C-623/17\)](#) og [La Quadrature du Net and Others \(sak C-511/18\)](#). Domstolen slår fast at en generell og uddifferensiert innsamling og lagring av kommunikasjonsopplysninger er i strid med de grunnleggende rettighetene og kommunikasjonsverndirektivet, og at tilsvarende betraktninger gjelder for opplysninger om flypassasjerer.

Avsluttende merknader

Det er viktig å se dette forslaget i sammenheng med andre lovforslag som innebærer overvåking av norske borgere – eksempelvis tilrettelagt innhenting i ny etterretningslov og innhenting av ip-adresser. Disse forslagene åpner i stadig større grad for skjult overvåking uten uavhengig forhåndskontroll. Det innebærer at vi får en situasjon hvor opplysninger innhentet av private aktører benyttes til politi- eller etterretningsmessige formål.

I et samfunn hvor private aktører besitter store mengder opplysninger er det sentralt å være bevisst på hvilke skranker det bør være for statlig bruk av disse opplysningene. Statens evne til å overvåke borgerne bygger ikke i dag på hvilke tekniske muligheter som finnes for staten til å gjennomføre overvåkning, men av politiske og rettslige valg om hvilke opplysninger det er ønskelig å innhente. Det stiller store krav til lovgivers bevissthet rundt disse spørsmålene for å unngå negative effekter av tiltakene.

Det er en prinsipiell debatt som bør tas på alvor.

Datatilsynet ber om:

- At personvernkonsekvenser og forholdet til menneskerettighetene og EU-retten utredes nærmere.
- At opplysningene kun brukes til grensekontroll, og at lagringstiden begrenses til det som er absolutt nødvendig.
- At rutiner for sletting av ikke-relevant data implementeres.
- At det ikke åpnes for lagring av opplysninger i 5 år, og at muligheten for å kjøre søk for å identifisere personer som ikke er kjent for politiet fjernes.
- At det etableres en ordning for uavhengig forhåndskontroll.

Med vennlig hilsen

Bjørn Erik Thon
direktør

Jan Henrik Mjønes Nielsen
juridisk seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen håndskrevne signaturer