

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres referanse

Vår referanse (bes oppgitt ved svar)
13/00514-2/CBR

Dato

31. mai 2013

Høringsuttalelse - forslag om styrket hjemmel for PST sin søketilgang i utlendingsforvaltningens datasystemer

Det vises til departementets høringsbrev av 6. mai 2013, med forslag om å styrke PSTs søketilgang i utlendingsforvaltningens søkesystemer.

Datatilsynet bestrider ikke at forvaltningen besitter personopplysninger som PST trenger for å utføre sine oppgaver etter loven. Tilsynet vil allikevel peke på sentrale hensyn som må ivaretas når politiet (herunder PST) skal hente inn slike opplysninger.

Fare for uthuling av straffeprosessloven

Innledningsvis vil Datatilsynet peke på at innhenting av personopplysninger i forbindelse med politietterforskning som hovedregel bør skje i tråd med straffeprosesslovens bestemmelser.

Den type lovgivning som er foreslått har som formål å senke terskelen for etterforskningsvirksomhet, sammenlignet med straffeprosessloven. De personer som tiltaket kan rettes mot er udefinert, og disse gis heller ikke vern som siktet når tiltaket iverksettes. En fremvekst av denne type bestemmelser er derfor problematisk, også utfra et bredere rettssikkerhetsperspektiv.

Behovet for en helhetlig tilnærming

Det må etter tilsynets vurdering skje en helhetlig og prinsipiell tilnærming til spørsmålet om å lovhjemle de ulike politimyndighetenes adgang til å hente inn opplysninger fra den alminnelige forvaltningen, utenfor straffeprosesslovens spor. Det hadde derfor vært ønskelig om departementet hadde sendt en samlet høring som omfattet alle de aktuelle lovforslagene av denne type, som har kommet og vil komme i kjølvannet av 22.julikommisjonens rapport.

Isolert sett kan den type hjemler som her er foreslått virke nærmest tilforlatelige og godt begrunnet. Flere slike bestemmelser kan i sum få alvorlige konsekvenser for tillitsforholdet mellom borgeren og forvaltningens organer (avgiverorganene). Den enkelte borger bør kunne ha tillit til at de opplysninger som gis til et forvaltningsorgan kun benyttes til det formålet som opplysningene avgis for, typisk å opplyse en forvaltningssak. Dersom det erfarer at PST relativt enkelt kan få utlevert opplysningene kan det medføre at borgerne blir tilbakeholdne

med å gi opplysninger som ellers er nødvendige for at forvaltningen skal kunne utføre sine oppgaver.

Om departementets forholdsmessighetsvurdering

En forholdsmessighetsvurdering må gjøres konkret, og under hensyn til de ulike opplysningenes art og omfang. Det er tilsynets vurdering derfor noe mangelfullt når departementet vurderer forholdsmessigheten en bloc for alle opplysningstyper og alle typer registrerte i alle UDIs dataregistre og saksbehandlingssystemer.

En tilfredsstillende forholdsmessighetsvurdering forutsetter også at alle relevante forhold tas med, og at forhold som ikke er relevante unntas. I høringsnotatet viser departementet til at PST i dag har faktisk tilgang til opplysningene, som følge av sin rolle i UDIs konsultasjonssaker. Det at en virksomhet har en faktisk tilgang til personopplysninger, er uten betydning for hvorvidt de bør gis rettslig adgang til å benytte disse for egne formål. Det må for eksempel være like høy terskel for at en databehandler skal kunne benytte seg av opplysninger som han allerede behandler på andres vegne, som for at han skal benytte opplysninger som han ikke har slik tilgang til. Datatilsynet minner om at det er formålet med en behandling som skal styre tilgangen til de opplysningene som behandles, ikke motsatt.

Det kan etter tilsynets vurdering heller ikke legges noen særlig vekt på at den foreslåtte ordningen er «mer praktisk for UDI» enn dagens ordning.

Behovet for en klar hjemmel

I henhold til legalitetsprinsippet må denne type bestemmelser utformes klart. Det er nødvendig både for at lovgiver selv skal overskue hvilke fullmakter PST gis, for å sikre at PST og avgiverorganene praktiserer regelverket i tråd med lovgivers intensjoner, og ikke minst for at borgerne skal kunne forutberegne hvilke tiltak de kan bli utsatt for fra PSTs side.

Datatilsynet vil her bemerke at den foreslåtte bestemmelsens inngangsvilkår er svært vide og skjønnsmessige. De antas å gi liten veiledning til den alminnelige borger, med hensyn til om PST behandler hans opplysninger og hvilke rettigheter han har i den forbindelse.

Tilsynet mener det også er uheldig at man benytter begrepene «dataregister og saksbehandlingssystem» for å angi bestemmelsens rekkevidde. Denne ordlyden åpner for at PST skal ha tilgang til alle dataregistre og saksbehandlingssystemer som UDI har behandlingsansvaret for, uten hensyn til disse registrenes faktiske innhold og formål (også for eksempel personalregistre). Dette gjelder også registre som ennå ikke er etablert i direktoratet, og som i dag ikke kan overskues. Ordlyden åpner også for at PST skal ha tilgang til andre systemer og dataregistre som UDI ellers har eller får tilgang til, uten at de er behandlingsansvarlige for dette.

Det skaper etter tilsynets vurdering mer klarhet dersom bestemmelsen angir mer konkret hvilke opplysninger PST skal kunne få utlevert. En konkretisering av hvilke registrerte (personkretsen) og hvilke opplysningstyper som omfattes av bestemmelsen er en klar fordel.

Behovet for klare ansvarsforhold og tilsynskompetanse - den praktiske gjennomføringen

På generelt grunnlag advarer Datatilsynet mot at *ett felles informasjonssystem* samtidig skal tjene helt ulike behandlingsformål, for ulike og innbyrdes uavhengige behandlingsansvarlige.

Dette gjelder enn mer når man, som i dette tilfellet, er i gråsonen mellom PSTs og utlendingsmyndighetenes ansvarsområder. Mens utlendingsmyndighetenes behandling av personopplysninger i hovedsak er regulert av personopplysningsloven, vil PSTs behandling av personopplysninger normalt falle utenfor personopplysningslovens virkeområde. Mens utlendingsmyndighetene er underlagt Datatilsynets kontroll, er PST i hovedsak underlagt EOS-utvalgets kontroll. Dette skaper noen særlige utfordringer.

Det er etter tilsynets vurdering svært viktig å etablere et klart skjæringspunkt, slik at det ikke oppstår tvil ved henholdsvis PSTs og UDIs oppgaver og ansvar knyttet til systemene, og i forlengelsen av dette ved Datatilsynets og EOS-utvalgets kompetanse.

En ordning hvoretter et selvstendig rettssubjekt *gis egen tilgang til informasjonssystemer* som et annet rettssubjekt er behandlingsansvarlig for er en dårlig løsning i så måte. Datatilsynet minner om at UDI har en klar plikt til å ha kontroll over de aktuelle informasjonssystemene (jf personopplysningslovens § 13 og forskriftens kapittel 2), og i den forbindelse plikter å føre en hendelseslogg. Dette er nødvendig for at UDI skal kunne påse at det ikke selv leverer ut personopplysninger i strid med forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt, og i større grad enn det er rettslig grunnlag for etter personopplysningslovens §§ 8 og 9, jf den foreslåtte hjemmelen i utlendingslovens § 128 femte ledd. En løsning som foreslått nødvendiggjør derfor at opplysninger om PSTs arbeid gjøres tilgjengelige for UDI gjennom dennes logg. Dette medfører en uheldig spredning av opplysninger fra PST til UDI.

Datatilsynet legger dessuten til grunn at EOS-utvalget har behov for en hendelseslogg for å kontrollere PSTs bruk av systemene, slik at det ikke kan være aktuelt å unnta PSTs bruk fra logging. En kontroll som begrenser seg til hvilke opplysningene som eventuelt tas ut og registreres i PSTs egne systemer er etter tilsynets vurdering ikke fyldestgjørende. Dette gjelder særlig dersom heller ikke UDI skal ha kontroll med hvilke oppslag PST gjør i deres systemer.

For å sikre klare ansvarsforhold og god etterkontroll med PSTs virksomhet anbefaler imidlertid Datatilsynet at opplysningene i stedet tilflyter PST gjennom ryddige *utleveringer*. Det kan skje fra sak til sak, som i dag. Det vises her til 22. julikommisjonens uttalelser om dette: «Der PST sikres anledning til å innhente informasjon fra andre etaters registre, oppstår spørsmålet om PST skal ha direkte tilgang til slike registre, eller om tjeneste bør henvende seg til andre etater og be om informasjon. For å fremme samarbeidet mellom etatene ser kommisjonen det som en fordel om sikkerhetstjenesten i hovedsak samarbeider med sikkerhetsklarerte saksbehandlere i andre etater rundt bruk av deres offentlige registre i stedet for å skaffe seg egen tilgang¹». Datatilsynet merker seg at kommisjonen ikke uttrykker noen betenkeligheter med at opplysninger om PSTs arbeid på denne måten tilflyter ansatte i andre forvaltningsorganer, forutsatt at de har sikkerhetsklarering og taushetsplikt.

¹ Kommisjonens rapport, s 388, andre spalte, andre avsnitt

Dersom det skal gis direkte tilgang må det etter tilsynets vurdering skje gjennom at PST gjør oppslag gjennom *et eget tilpasset fagsystem* under PSTs kontroll. Et slikt fagsystem må ha den nødvendige tilgangsstyring, og tilstrekkelig loggfunksjonalitet slik at EOS-utvalget har tilstrekkelig grunnlag for å ettergå PSTs bruk av registrene. Det fremstår som naturlig at slik logging omfatter saksforholdet som foranlediger søket, hva det er gjort oppsalg på, og hvorvidt opplysningene er tatt ut for videre behandling hos PST. En slik logg må også etableres med den nødvendige integritetssikring. Løsninger for tilgang uten at bruken av registeret logges er etter Datatilsynets syn svært uheldig.

Med vennlig hilsen

Bjørn Erik Thon
Direktør

Cecilie Rønnevik
fagdirektør

Kopi: Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet,
v/Statsforvaltningsavdelingen,
Pb 8004 Dep, 0030 Oslo

EOS-utvalget
Stortinget
0026 OSLO