



STORTINGET

Innst. 184 S

(2019–2020)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 7:2 (2019–2020)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Særskilt melding til Stortinget om PSTs ulov- lige innhenting og lagring av flypassasjeropplys- ninger

Til Stortinget

1. Sammendrag

EOS-utvalget skal påse at virksomheten i tjenestene holdes innenfor lovens rammer. Formålet med EOS-utvalgets legalitetskontroll er å klarlegge om – og forebygge at – noens rettigheter krenkes, herunder å påse at det ikke nyttes mer inngripende midler enn det som er nødvendig etter forholdene, og at tjenesten respekterer menneskerettighetene. Dette gjør utvalget blant annet ved å kontrollere hvilke opplysninger tjenestene samler inn, og hvordan og hvor lenge de oppbevares.

EOS-utvalget rapporterer årlig til Stortinget gjennom en årsmelding, men kan i tillegg avgi særskilt melding til Stortinget dersom det «er avdekket forhold som Stortinget straks bør kjenne til». Det er en etablert praksis at utvalget også avgir særskilte meldinger til Stortinget om saker av et visst omfang og viktighet.

EOS-utvalget besluttet i juni 2018 å avgi en særskilt melding om saken.

Meldingen ble vedtatt av utvalget 14. november 2019 og er oppdatert per denne dato.

1.1 EOS-utvalgets hovedkonklusjoner

EOS-utvalget retter skarp kritikk mot Politiets sikkerhetstjeneste (PST) for tjenestens innhenting av en stor mengde opplysninger om norske statsborgeres fly-

reiser. EOS-utvalget mener innhenting har vært – og er – ulovlig, fordi PST ikke har hatt et rettslig grunnlag for den.

EOS-utvalget ønsker å gjøre Stortinget oppmerksom på følgende fire forhold:

- PST har videreført praksisen med å hente inn opplysninger om norske flypassasjerers utenlandsreiser, også etter at utvalget i 2014 kritiserte tjenesten i en konkret sak for ikke å ha lovhjemmel for slik innhenting.
- PST har urettmessig skaffet seg tilgang til store mengder opplysninger, både om norske og utenlandske passasjerer, på nasjonale og internasjonale ruter, gjennom tilgang til bookingsystemet til flyselskapet Norwegian Air Shuttle ASA («Norwegian»). En slik tilgang har PST ikke hatt hjemmelsgrunnlag for. Dette er opplysninger som PST ellers hadde vært nødt til å be om domstolens tillatelse til å innhente i hver enkelt sak.
- PST har fått åtte flyselskaper til rutinemessig å sende passasjerlister til tjenesten. Den rutinemessige oversendelsen har omfattet opplysninger om anslagsvis 1 million reisende årlig. Flere hundre tusen av disse har vært nordmenn. Denne rutinemessige innhenting er ulovlig. Opplysningene har blitt oppbevart i flere måneder og har vært tilgjengelig for søk.
- PST har ikke hatt tilstrekkelig internkontroll og dokumentasjon av egen innhentingsvirksomhet.

I 2017 skrev PST til utvalget at regelverket «nok ikke» hjemlet verken tilgang til bookingsystemet eller rutinemessig oversendelse av passasjerlister. I stedet for å stanse praksisen utarbeidet tjenesten en intern rutine (oversendt til utvalget i februar 2019) der det fremgår at

opplysningene fortsatt skal samles inn. I september 2019 uttaler PST så til utvalget at hjemmelsgrunnlaget for innhenting er uklart.

EOS-utvalget har en klar forventning om at PST stanser en praksis de selv mener ikke er i henhold til regelverket.

PSTs håndtering av saken har skjerpet utvalgets kritikk.

1.2 Bakgrunnen for den særskilte meldingen og gjennomføring av undersøkelsen

1.2.1 PSTs innhenting av passasjeropplysninger i 2014

Under behandlingen av en sak i 2014 kom det frem at PST hadde innhentet informasjon om person fra flere flyselskaper. Utvalget spurte tjenesten om det rettslige grunnlaget.

PST mente i 2014 at tjenesten hadde hjemmel i utlendingsloven, og argumenterte med at lovens virkeområde var mer vidtrekkende enn en ren utlendingskontroll. Tjenesten anførte at selv om hjemmelen i utlendingsloven var uklar, «særlig sett hen til lovens virkeområde», kunne det være riktig å hjemle utleveringen av reiseopplysninger i utlendingsloven «gitt dagens systematikk i lovverket». PST, konkluderte med at loven kunne benyttes til å forebygge og etterforske straffbare handlinger generelt.

PST skrev videre at spørsmålet om utlendingslovens rekkevidde ville bli tatt opp med Justis- og beredskapsdepartementet (heretter Justisdepartementet). For øvrig poengterte tjenesten at den hadde behov for opplysningene om reisene til personen det gjaldt på det tidspunktet. Utvalget mente på sin side at det var vanskelig å se at utlendingsloven og reglene om utlendingskontroll ga hjemmel til å utlevere reiseopplysninger om en norsk statsborger til PST, og kritiserte derfor tjenesten. Saken ble i utvalgets årsmelding for 2014 oppsummert slik:

«På denne bakgrunn mente utvalget at utlevering av passasjerinformasjon om personen til PST, ikke synes å ha rettslig grunnlag i utlendingslovgivningen, slik PST anførte.»

1.2.2 EOS-utvalgets oppfølging og gjennomføring av undersøkelsen

I 2017 gjorde utvalget nye søk som viste at PST fortsatt hadde vid tilgang til opplysninger om flypassasjerer. Tilgangen omfattet også norske borgeres utenlandsreiser.

Undersøkelsene viste at flere flyselskaper rutinemessig sendte fullstendige passasjerlister til PST, som deretter oppbevarte listene. Utvalget fant videre at PST hadde eget brukernavn og passord som PST benyttet til å gjøre søk i bookingsystemet til Norwegian.

EOS-utvalget har sendt flere brev til PST for å få oversikt over de faktiske og rettslige forholdene rundt innsamlingen og oppbevaringen av flypassasjeropplysninger. PST har sendt svar på utvalgets henvendelser i tillegg til at utvalget har fått kopi av brevveksling mellom PST og Justisdepartementet.

Da PST i sitt svar til utvalget i desember 2017 bekreftet at det hadde skjedd innsamling av opplysninger i stort omfang, og i tillegg skrev at det hadde skjedd uten tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag, besluttet utvalget å inspisere PST-kontoret på Gardermoen. Inspeksjonen ble gjennomført 14. mars 2018 og ble varslet til tjenesten kun kort tid før gjennomføringen.

For øvrig har utvalget sendt brev med spørsmål til Norwegian, Kripos (som behandlingsansvarlig for grense- og territorialkontrollregisteret, GTK) og Tolletaten.

1.3 Rettsgrunnlaget for PSTs innhenting av opplysninger

1.3.1 Generelt om vernet av personopplysninger

Personopplysninger har et sterkt vern i norsk rett, gjennom Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. Det er viktig for tilliten til samfunnsinstitusjonene at personopplysninger behandles i henhold til lovverket.

Personopplysninger er definert som enhver opplysning om en identifisert eller identifiserbar person. Behandling av personopplysninger har et vern i Grunnloven § 102:

«Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon. Husransakelse må ikke finne sted, unntatt i kriminelle tilfeller. Statens myndigheter skal sikre et vern om den personlige integritet.»

Flertallet i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité ga i Innst. 186 S (2013–2014) uttrykk for at Grunnloven § 102 «skal leses som at systematisk innhenting, oppbevaring og bruk av opplysninger om andres personlige forhold bare kan finne sted i henhold til lov, benyttes i henhold til lov eller informert samtykke og slettes når formålet ikke lenger er til stede». Høyesterett har senere lagt dette til grunn.

En lignende beskyttelse av inngrep i privatlivet følger av EMK artikkel 8 om retten til respekt for privatliv og familieliv.

I en rettsavgjørelse om oppbevaring av materiale som var innhentet ved kommunikasjonskontroll, har Høyesterett uttalt at for «å gi en slik hjemmel som Grunnloven og menneskerettskonvensjonene krever, holder det ikke at loven er formelt sett i orden, og at den etter alminnelige tolkningsprinsipper gir grunnlag for lagringen».

Høyesterett skrev videre:

«Det gjelder også kvalitative krav: Loven må være tilgjengelig og så presis som forholdene tillater. Den må

dessuten – i lys av den forhøyede risikoen for misbruk og vilkårlighet som erfaringsmessig kan foreligge når myndigheter tillates å operere i hemmelighet – gi rimelige garantier knyttet til blant annet formen for lagring, bruken av materialet, mulighetene for innsyn, sikkerhet og sletting.»

Uttalelsen gjelder opplysninger fra kommunikasjonskontroll, men viser at kravet til klart hjemmelsgrunnlag er skjerpet der det kan være risiko for misbruk og vilkårlighet, noe utvalget mener er relevant for vurderingene i meldingen her. Personvernet har generelt blitt styrket fra 2018 på grunn av EUs personvernforordning, som er tatt inn som norsk lov gjennom personopplysningsloven § 1.

Innsamling og oppbevaring av flypassasjeropplysninger er etter dette et inngrep i grunnleggende rettigheter med et vern som kun kan fravikes i form av en klar hjemmel i lov.

1.3.2 Kort om regelverket for PSTs virksomhet

Politiets sikkerhetstjeneste har ansvar for å forebygge og etterforske straffbare handlinger mot rikets sikkerhet, ulovlig etterretningsvirksomhet, sabotasje og politisk motivert vold. Sentralt i arbeidet står innsamling av informasjon om personer og grupper som kan utgjøre en trussel.

PSTs behandling og oppbevaring av opplysninger reguleres av politiregisterloven. Det er et krav at opplysninger kun kan behandles når de er nødvendige og relevante for PSTs oppgaveløsning.

I tillegg til å etterforske lovbrudd skal PST forebygge bestemte straffbare handlinger. PST er gitt mer vidtrekkende hjemler til å behandle personopplysninger enn det politiet for øvrig har. I forarbeidene til politiregisterloven står følgende:

«Skal PST være i stand til å oppfylle sine forebyggende oppgaver på en måte som står i forhold til trusselbildet og de truende interesser, må adgangen til å behandle opplysninger utenfor straffesak for personer som ikke er mistenkt for et konkret straffbart forhold, etter utvalget oppfatning vurderes annerledes enn for politiet ellers.»

PST kan med hjemmel i straffeprosessloven og politiloven innhente personopplysninger, både som ledd i etterforskning og i det forebyggende sporet. Innhentingen skal da skje i henhold til de materielle og prosessuelle rettsikkerhetsgarantier lovverket oppstiller.

I instruks for Politiets sikkerhetstjeneste § 9 første ledd er PST gitt en rolle i tilknytning til utlendingskontroll:

«Dersom det er nødvendig av hensyn til ivaretagelsen av tjenestens oppgaver, kan politiets sikkerhetstjeneste foreta kontroll med tilreisende og fastboende utlendinger. Kontrolloppgaven skal i nødvendig grad

utøves i samarbeid med øvrig politi og utlendingsmyndighetene.»

PST er ifølge grensekontrollrundskrivet for øvrig lite involvert i planlegging og gjennomføring av grensekontroll og utlendingskontroll på territoriet, og for at «PST i best mulig grad skal kunne ivareta de oppgaver som tjenesten er tillagt etter politiloven § 17b og § 17c, er tjenesten helt avhengig av at kontrollen med hvem som reiser inn og tar opphold i riket er god».

Dette oppfatter utvalget som at PST er avhengig av at øvrige instanser utøver en god grensekontroll all den tid PST selv er lite involvert i denne kontrollen.

1.3.3 Utlendingsloven som mulig rettslig grunnlag for innhenting av opplysninger om norske flypassasjerer

1.3.3.1 UTLENDINGSLOVEN OG UTLENDINGSFORSKRIFTENS BESTEMMELSER

Utlendingsloven har som formål å «gi grunnlag for regulering av og kontroll med inn- og utreise, og utlendingers opphold i riket, i samsvar med norsk innvandringspolitikk og internasjonale forpliktelser». Lovens saklige virkeområde står i § 2:

«Loven gjelder utlendingers adgang til riket og deres opphold her. Også norske statsborgere og juridiske personer kan pålegges plikter etter loven.»

Med «utlending» forstås enhver som ikke har norsk statsborgerskap, og loven har blant annet som formål å «ivareta rettssikkerheten til utlendinger som reiser inn eller ut av riket».

I utlendingsloven § 20 er det bestemt at Kongen kan gi forskrift om at «føreren av luftfartøy som kommer fra, eller går til utlandet, skal gi politiet fortegnelse over reisende og mannskap».

Utlendingsforskriften § 4-24 første ledd første og andre punktum lyder:

«Etter anmodning skal fører av luftfartøy som kommer fra eller går til utlandet, gi politiet fortegnelse over reisende og mannskap, etter at innsjekking er avsluttet, jf. lovens § 20 første ledd bokstav a. Fortegnelsen skal inneholde de samme opplysninger som passasjerlisten.»

Som ledd i implementeringen av EUs nye personvernforordning ble det i 2018 gitt nye bestemmelser i utlendingsloven og -forskriften for «å gi myndighetene en klar hjemmel for behandling av personopplysninger i utlendingssaker». I forskriften er det bestemt at personopplysninger «skal samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, herunder a) regulere og kontrollere utlendingers innreise, utreise og opphold i riket».

I sin høringsuttalelse 12. januar 2018 skrev PST at tjenesten støtter departementets forslag til endringer,

og nevner ikke noe behov for særregulering for å kunne innhente passasjeropplysninger om norske borgere.

1.3.3.2 PNR- OG API-DIREKTIVENE

I forbindelse med saken i 2014 skrev PST at det var opprettet dialog med Justisdepartementet angående bruksområdet til utlendingsloven og utlendingsforskriften. Utvalget ba i brev av 24. oktober 2017 om en redegjørelse for dialogen. I svar 6. desember 2017 skrev PST at tjenesten ikke gikk videre med dialogen siden det var igangsatt arbeid med implementeringen av API og PNR-direktivene.

PNR-direktivet (Passenger Name Record) ble vedtatt av EU i april 2016. Formålet med direktivet er å forhindre, oppdage, etterforske og straffeforfølge terrorhandlinger og alvorlig kriminalitet. PNR-data er «flysel-skapenes kommersielle bookinginformasjon, som for eksempel navn, seteønske, måltidspreferanser, betalingsmetode, reiserute, assistanse og reisefølge». Flysel-skapene blir i direktivet pålagt å gi et nasjonalt myndighetsorgan som medlemsstaten utpeker eller oppretter, tilgang til passasjerdataene, som deretter skal oppbevares i fem år. Direktivet er ikke EØS- eller Schengen-relevant, noe som innebærer at Norge ikke er folkerettslig forpliktet til å gjennomføre det. Men PST skriver i sitt brev til utvalget 24. september 2019 at det er «gitt signaler om at PNR-direktivet vil bli implementert i norsk rett» og at Politidirektoratet «er gitt i oppdrag å utarbeide et system for innhenting av PNR-data». PST deltar også i arbeidet.

API-direktivet (Advance Passenger Information) er et direktiv vedtatt av EU i april 2004 som har som formål å «bedre grensekontrollen og bekjempe ulovlig innvandring ved at transportører på forhånd oversender passasjeropplysninger til vedkommende nasjonale myndigheter». Direktivet ble regnet som Schengen-relevant og forplikter Norge. Utlendingsforskriften § 4-24 er ifølge Justisdepartementet ansett å gjennomføre kravene som ligger i API-direktivet. Etter denne bestemmelsen er det politiet som skal ha en slik fortegnelse (liste).

Direktivet artikkel 3, 1. punkt lyder:

«Medlemsstatene skal treffe de tiltak som er nødvendige for å pålegge transportøren en plikt til, på anmodning fra de myndigheter som har ansvar for å gjennomføre personkontrollen på de ytre grenser, og før innsjekkingen er over, å overføre opplysninger om personer de skal transportere til et godkjent grenseovergangssted, der disse personene vil reise inn på en medlemsstats territorium.»

API-direktivet artikkel 3 punkt 2 angir hvilke opplysninger som skal overføres. Det er ikke gjort noe unntak for plikten til å oversende opplysninger ut fra nasjonalitet eller annet.

Personopplysningene skal «oversendes myndigheter med ansvar for å gjennomføre personkontrollen på de ytre grenser som passerer ved innreise på en medlemsstats territorium, for å lette gjennomføringen av disse kontroller og slik kunne bekjempe ulovlig innvandring på en mer effektiv måte». Opplysningene skal ifølge direktivet lagres på en midlertidig fil før de slettes og det «innen 24 timer etter overføringen med mindre det er behov for opplysningene på et senere tidspunkt for å kunne utføre lovpålagte oppgaver hos myndigheter med ansvar for å gjennomføre personkontrollen på de ytre grenser, i samsvar med intern lovgivning og med forbehold for bestemmelsene om datavern i direktiv 95/46/EF».

PST skrev i sitt brev 6. desember 2017 at da utlendingsforskriften § 4-24 ble utarbeidet, var det «ment som et forsøk på å implementere API-direktivet». Tjenesten viste til forarbeidene til ny grenselov, der det står følgende:

«Meldeplikten for reisende med fly etter utlendingsforskriften § 4-24 er ment å dekke forpliktelsen etter rådsdirektiv 2004/82/EF om lufttransportørers plikt til å fremsende opplysningen om passasjerer (Advance Passenger Information (API)-direktivet).»

Videre indikerer et rundskriv fra Politidirektoratet at lovgiver kan ha ment at utlendingslovens bestemmelse om flypassasjeropplysninger omfatter også norske borgere. I rundskrivets punkt 4.4 er det vist til fører av luftfartøys plikt til å gi politiet en forhåndsmelding når de ber om det, med fortegnelse over passasjerer og mannskap. I rundskrivets punkt 4.4.2 er dette presisert til at det «skal foretas systematisk inn- og utreisekontroll av alle personer på flygninger til/fra Norge direkte til/fra land som ligger utenfor Schengenområdet».

1.3.3.3 NY GRENSELOV

PST har videre vist til lov 20. april 2018 nr. 8 om grensetilsyn og grensekontroll av personer (grenseloven). Loven er vedtatt, men er per 14. november 2019 ikke trådt i kraft. Reglene om grensepassering og inn- og utreisekontroll som i dag er å finne i utlendingsloven, skal overføres til grenseloven. Dette gjelder også bestemmelsen om at transportør av luftfartøy som kommer fra eller går til utlandet, har plikt til å oversende opplysninger om reisende og mannskap til politiet.

PST har vist til forarbeidene til den nye grenseloven, der det står følgende:

«Inn- og utreisekontrollen er en del av utlendingskontrollen, men den er ikke bare det. Kontrollen gjelder alle som passerer de ytre grensene, hva enten de er norske borgere, Schengenborgere eller tredjelandborgere.

[...] Viktig i denne sammenheng er den store betydningen inn- og utreisekontroll har i bekjempelsen av grensekryssende kriminalitet

[...] Når utvalget i samsvar med flertallets stand-

punkt skal utarbeide en samlende grenselov, må altså reglene om inn- og utreisekontroll og utlendingskontroll splittes, slik at grenseloven i likhet med grenseforordningen bare blir et regelverk om kontroll og overvåking av grensene og grensepasseringene. Det kan best gjennomføres ved at reglene om inn- og utreisekontroll i utlendingsloven flyttes til grenseloven.»

Videre har PST vist til forarbeidenes omtale av gjeldende rett, der det står:

«Meldeplikten for reisende med fly etter utlendingsforskriften § 4-24 er ment å dekke forpliktelsen etter rådsdirektiv 2004/82/EF om lufttransportørers plikt til å fremsende opplysningen om passasjerer (Advance Passenger Information (API)-direktivet).»

1.3.4 EOS-utvalgets syn på utlendingsloven som mulig rettslig grunnlag

Utvalget mente i 2014 at utlendingslovgivningen ikke kunne benyttes til å innhente opplysninger om norske statsborgere. EOS-utvalget kritiserte da PST og forventet at tjenesten den gang ville avklare hjemmelsgrunnlaget for innsamling av opplysninger om norske borgers flyreiser utenlands.

Utvalget ser at det kan ha vært lovgivers intensjon å implementere API-direktivets bestemmelser i utlendingsforskriften § 4-24, slik det siterte om gjeldende rett fra forarbeidene til ny grenselov tyder på. Utlendingsloven, som utlendingsforskriften er hjemlet i, gjelder like fullt utlendingers adgang til riket, og har ingen klar lovbestemmelse som tilsier at opplysninger om norske borgers flyreiser skal kunne kreves utlevert.

PST peker på at forslaget om å flytte bestemmelsen som pålegger fører av luftfartøy å overlevere passasjerlister til politiet, over til grenseloven, tyder på at bestemmelsen ikke var ment kun å gjelde for utenlandske borgere. At departementet lar sin oppfatning av hvordan loven skal forstås, komme til uttrykk i forarbeidene til en lov som ikke har trådt i kraft, kan etter vår mening tillegges liten vekt.

EOS-utvalget mener videre at endringene i utlendingslovgivningen som følge av implementeringen av personvernforordningen i 2018 styrker utvalgets konklusjon om at PST ikke kan kreve opplysninger om norske borgers utenlandsreiser.

En annen sak er at PST i medhold av straffeprosesslovens og politilovens bestemmelser kan innhente opplysninger både som ledd i etterforskning og forebygging. Dette krever imidlertid domstolenes tillatelse, fra sak til sak.

Innhenting av passasjeropplysninger om norske borgers utenlandsreiser har ikke hjemmel i utlendingsloven. Utvalget har derfor kritisert PST på nytt, som vi gjorde i 2014.

Utvalget konstaterer at tjenesten og utvalget fremdeles er uenig på dette punktet. Til tross for at uenigheten om hjemmelsgrunnlaget kom opp for flere år si-

den, har PST fortsatt ikke fått avklart det rettslige grunnlaget for innhenting av norske borgers utenlandsreiser. Dette gir grunn til å skjerpe kritikken mot PST.

1.4 De konkrete innhenningsmetodene

1.4.1 Innledning

Etter det utvalget har fått klarlagt, har PST benyttet to metoder for innhenting av flypassasjeropplysninger. PSTs tilgang til Norwegians bookingsystem omtales i punkt 1.4.2 nedenfor. Den rutinemessige oversendelsen av flypassasjerlister fra enkelte flyselskaper omtales i punkt 1.4.3

1.4.2 PSTs tilgang til Norwegians bookingsystem

1.4.2.1 HVORDAN FIKK PST TILGANG?

EOS-utvalget fant i 2017 opplysninger som viste at PST hadde direkte tilgang til å foreta søk etter passasjeropplysninger i bookingsystemet til Norwegian. På spørsmål fra utvalget bekreftet PST at tjenesten hadde eget brukernavn og passord som ga mulighet til å søke etter opplysninger i bookingsystemet.

PST har ikke dokumentasjon som viser når tilgangen til bookingsystemet ble gitt, men mener det sannsynligvis skjedde i 2010. PST har opplyst til utvalget at tjenesten fikk brukernavn og passord via grensekontrollen, som også ga PST en innføring i systemet.

På spørsmål fra EOS-utvalget har Norwegian svart 21. mai 2019 at Tolletaten har lovhjemlet rett til tilgang til selskapets bookingsystem og at også ulike tjenestepersoner tilknyttet Tolletatens lokale samarbeidsgruppe (PTG-gruppen) har rett til slik tilgang. Etter Norwegianes mening har PST ingen lovfestet rett til tilgang til bookingsystemet og ble heller ikke «på noe tidspunkt» gitt slik tilgang. Norwegian har videre skrevet at da sikkerhetsansvarlig i Norwegian ba ansatte i selskapet om å redegjøre for hvorfor en tjenesteperson fra PST hadde tilgang til bookingsystemet, var svaret at «vedkommen tilhørte Tolletatens PTG-gruppe og var blitt introdusert for Norwegian som slikt medlem».

Etter utvalgets henvendelse 8. april 2019 hadde Norwegian videre spurt Tolletaten og fått vite at PST ikke er en del av Tolletatens PTG-gruppe. Tollsjeften var også «tydelig i sin oppfatning av at kun Tolletaten skal kunne benytte seg av den aktuelle tilgangen til Norwegianes bookingsystem». Da Norwegian ble klar over PSTs tilgang, sendte selskapet en avviksmelding til Datatilsynet.

Norwegian har opplyst til utvalget at det nå har orientert alle sine ansatte om at «polititjenestepersoner ikke skal ha tilgang til flyselskapets bookingsystem».

EOS-utvalget har sendt Norwegianes svar til PST. PST har i brev til utvalget av 24. september 2019 forklart at etter tjenestens oppfatning «har alle vært innforstått med at det er PST-ansatte som har benyttet PTG-gruppens søkertilgang til bookingsystemet og at dette har

vært en tålt og akseptert praksis». PST oppgir at det er viktig å «understreke at tjenesten aldri har hatt en intensjon om fordekt å utgi seg for å være noen andre enn PST-ansatte».

1.4.2.2 HVILKE SØK HAR PST GJORT?

EOS-utvalget har forsøkt å få klarhet i hva slags søk som har blitt gjennomført av PST i Norwegians bookingsystem.

PST har opplyst at tjenesten søkte i Norwegians system. I systemet er det mulig å gjøre søk på personer og få treff på alle deres flyvninger med Norwegian.

Gjennom systemet har tjenesten hatt tilgang til navn, tidspunkt for bestillingen, tidspunkt for reisen, opplysning om reise til/fra, betaling, betalingsform, beløp og kredittkortnummer med de 6 første og 4 siste sifrene, e-postadresse, telefonnummer, bookingnummer og opplysninger om eventuelle andre personer på samme booking/felles billettbestilling. Disse opplysningene var ifølge PST tilgjengelig 18 måneder tilbake i tid, og tre måneder frem i tid, altså til sammen i nesten to år. Norwegian har skrevet til utvalget at opplysningene i utgangspunktet lagres i fem år.

Ifølge Norwegian har hyppigheten av påloggingene vært fra flere ganger daglig, til én gang i uken. Søkene har ifølge PST blitt utført på bakgrunn av forespørsler fra PST sentralt eller etter tips fra grensekontrollen.

Utvalget ba PST om å sende over de ti siste søkene som ble gjort i selskapets bookingsystem. I oversendelsesbrevet skrev PST at Norwegian hadde bistått tjenesten med å gjøre de siste søkene på nytt for å ta utskrift av dem. PST skrev også at «normalt noterer vi oss kun resultatene av søkene som blir gjort».

Ifølge PST ble søk gjort i bookingsystemet ikke loggført. Norwegian har opplyst at selskapet har oversikt over opplysninger om hvilke brukernavn som er pålogget til hvilket tidspunkt, men ikke innholdet i søkene.

Utvalget har forsøkt å finne ut om søketilgangen også har omfattet norske borgeres innenlandsreiser. Dette er opplysninger PST åpenbart ikke kan innhente med hjemmel i utlendingsloven. PST opplyste først følgende om søketilgangen:

«Søketilgangen til Norwegians systemer begrenser seg til flyvninger til og fra Norge, og det er ikke gitt adgang til å søke på innenlands flyvninger eller flyvninger mellom andre stater.»

Da vi gjennomførte vår inspeksjon av PSTs enhet på Gardermoen 14. mars 2018, ble det funnet opplysninger som tydet på at det ikke eksisterte noen slik begrensning. Utvalget stilte derfor på nytt spørsmål til PST den 3. mai 2018.

I sitt svar 31. mai 2018 skrev PST innledningsvis at deres tidligere svar fra desember 2017 kunne være «egnet til å skape misforståelse». PST skrev videre:

«Det medfører riktighet som utvalget presiserer at PST har adgang til å søke i Norwegian sitt bookingsystem på navn til enkeltpersoner uavhengig av nasjonalitet og om flyvningen er innenlands i Norge, til og fra Norge eller mellom andre stater.»

PST opplyste videre at begrensningen i søketilgangen var noe tjenesten hadde «pålagt seg selv på bakgrunn av hjemmelsgrunnlaget i utlendingsloven § 20, jf. utlendingsforskriften § 4-24».

Utskriftene viser at dette ikke er gjennomført i praksis. Søkene PST har gjort, har resultert i informasjon om samtlige flyreiser personen har foretatt med Norwegian, inkludert innenlandsreiser.

1.4.2.3 RETTSLIG GRUNNLAG FOR TILGANGEN TIL NORWEGIANS BOOKINGSYSTEM

På utvalgets spørsmål om grunnlaget for PSTs søkeadgang i Norwegians bookingsystem redegjorde tjenesten først for grunnlaget for innhenting ved etterforskningssaker, tilfeller der den som har opplysninger, ikke frivillig vil utlevere opplysninger, og reglene om anmodning etter utlendingslovgivningen.

For øvrig skrev PST i sitt brev 6. desember 2017 følgende om rutinemessig oversendelse av passasjerlister til PST og tilgang til brukernavn og passord i Norwegians bookingsystemer:

«PST ser at utlendingsloven § 20, jf. forskriften § 4-24 nok ikke hjemler denne typen rutinemessig oversendelse, ei heller tilgang via eget brukernavn og passord. En slik praksis bør og skal lovreguleres og vi vil derfor fremme problemstillingen overfor departementet for en vurdering av om praksisen bør stanses.»

Uttalelsen var generelt utformet, og utvalget forstod dette som at PST mente at utlendingslovgivningen (eller annen norsk lovgivning) ikke hjemlet PSTs direkte tilgang til bookingsystemet hos Norwegian.

Etter å ha gjennomført inspeksjon av PST Gardermoen 14. mars 2018, mottok utvalget et brev der PST skrev følgende:

«Vi finner grunn til å informere utvalget om at PST har merket oss funn ved inspeksjonen, og har umiddelbart igangsatt et arbeid med å lukke avvik. Det er i den forbindelse utarbeidet en overordnet plan for arbeidet.»

Utvalget spurte 3. mai 2018 hvilke avvik PST hadde merket seg og hvordan disse var tenkt lukket. PST svarte 31. mai 2018:

«Etter inspeksjonen har PST sett at det er behov for å få på plass rutiner for innsamling, lagring og bruk av passasjeropplysninger for å sikre at dette foregår innenfor rammene av regelverket. Rutinene vil regulere ulike måter å innhente passasjeropplysninger på, hvordan disse skal lagres og når de skal slettes. Rutinen var planlagt ferdigstilt i løpet av april, men er noe forsinket. Vi legger til grunn at rutinen vil være ferdigstilt og god-

kjent innen utløpet av juni. PST vil oversende rutinen til utvalget umiddelbart.»

Etter å ha etterlyst den fikk utvalget Rutine for behandling av passasjeropplysninger oversendt 20. februar 2019. I grove trekk bestod rutinen av en beskrivelse av den praksisen PST hadde etablert – inkludert søk i Norwegians bookingsystem. Fra rutinen siteres:

«Flypassasjeropplysninger kan innhentes på ulike grunnlag. Enten som rutinemessig oversendelse fra flyselskapene, gjennom søk i Norwegians bookingsystemer eller etter anmodninger etter utlendingsloven § 20, jf. utlendingsforskriften § 4-24. I tillegg kan passasjeropplysninger innhentes som beslag etter straffeprosessloven § 203 eller som utleveringspålegg etter straffeprosessloven § 210 flg.»

Rutinen synes altså å angi utlendingsloven § 20 og utlendingsforskriften § 4-24 som hjemmel for søk i Norwegians bookingsystem. Dette står i motsetning til PSTs tidligere oppfatning om at de samme bestemmelsene «nok ikke hjemler [...] tilgang via eget brukernavn og passord».

Siden rutinen la opp til en praksis i strid med tjenestens tidligere oppfatning, sendte utvalget 7. august 2019 et nytt brev til PST, der det nok en gang ble bedt om å gi en fyllestgjørende redegjørelse for hjemmelsgrunnlaget.

PST skrev i sitt svar 24. september 2019 at tjenesten «ser at hjemmelsituasjonen er uklar og dette er adressert til overordnet departement».

For øvrig skrev PST i samme brev at tjenesten «ikke lenger [har] tilgang til Norwegians bookingsystem og selskapet har stanset all utlevering av passasjerlister til PST».

1.4.2.4 EOS-UTVALGETS SYN

PST har ikke klart å dokumentere overfor utvalget hvordan tjenestens faktiske tilgang til Norwegians bookingsystem kom til.

Utvalget har funnet det utfordrende å få klarhet i hva PST har ment om det rettslige grunnlaget for tilgangen i bookingsystemet.

EOS-utvalget er uenig med PST i at hjemmelsituasjonen er uklar. PSTs tilgang til Norwegians bookingsystem er ikke hjemlet verken i utlendingsregelverket eller noe annet sted i norsk lovgivning. Alle søk som har vært gjennomført i bookingsystemet, har dermed vært ulovlige. Søkeadgangen har gitt tilgang til store mengder personopplysninger gjennom flere år.

De rettssikkerhetsgarantier som ellers sikrer at PSTs innhenting av opplysninger er nødvendige og relevante, for eksempel domstolkontroll, er forbigått.

Siden søkene ikke er loggført hos PST eller Norwegian, har vi ikke hatt mulighet til å kontrollere de utførte søkene eller hva som har skjedd med opplysningene

som PST har hentet ut fra bookingsystemet. Det er i seg selv utilfredsstillende. Praksisen har pågått over flere år og virker å ha vært godt kjent i PST. Praksisen ble ikke avsluttet før Norwegian nektet PST videre tilgang til bookingsystemet, noe Norwegian opplyste utvalget om i brev 21. mai 2019.

Tjenesten informerte EOS-utvalget først om at søketilgangen var begrenset til flyvninger til og fra Norge. Dette viste seg å være feil, og begrensningene var noe tjenesten opplyste at de hadde pålagt seg selv. Utskrifter av de søkene som PST hadde gjort hos Norwegian, viste at tjenesten uansett ikke hadde fulgt sin selvpålagte begrensning.

PSTs loggføring i en av tjenestens saker viste at PST var klar over at informasjon om passasjerer på innenlandsflyvninger må kreves utlevert etter straffeprosessloven. Til tross for dette har PST gjennomført søk etter norske statsborgere og dermed skaffet seg tilgang til opplysninger om personenes reiser i Norge.

Utvalget finner det lite tillitvekkende at PST ikke har hatt oversikt over hvilke faktiske tilganger tjenesten hadde, hvordan tilgangen kom i stand og hvilken informasjon PST har hentet inn. PST har ikke etablert noen form for loggføring eller internkontroll med hvilke tjenestepersoner som har søkt, når det har vært søkt og hvilke opplysninger som har vært hentet ut.

EOS-utvalget retter skarp kritikk mot PST for urettmessig å ha skaffet seg tilgang til Norwegians bookingsystem. Tilgangen har omfattet opplysninger om både norske og utenlandske statsborgeres reiser – opplysninger som PST ellers hadde vært nødt til å be domstolens tillatelse til å innhente.

Kritikken skjerpes av at praksisen har foregått over flere år og virker å ha vært godt kjent innad i PST. Til tross for mengden av opplysninger som har vært tilgjengelig gjennom bookingsystemet, har tjenesten ikke etablert noen form for begrensninger eller loggføring for å kontrollere hvilke opplysninger det har blitt søkt etter. Utvalget finner dette kritikkverdigg.

1.4.3 PSTs innhenting av passasjerlister

1.4.3.1 BAKGRUNN FOR OG OMFANG AV PSTs INNHEN- TING AV FLYPASSASJERLISTER

Utvalgets undersøkelser i 2017 viste også at PST rutinemessig mottar fullstendige passasjerlister fra noen flyselskaper. Da PST bekreftet at de mottok slike lister, ba utvalget om å få mer opplysninger om PSTs behandling av flypassasjerlistene.

På utvalgets spørsmål om når praksisen med oversendelse av flypassasjerlister oppstod, var svaret at det var noe usikkert, men PST antok at praksisen startet i 2013.

PST viste videre til at antall flyselskaper som rutinemessig oversender opplysninger, har gått ned fra åtte til seks per mai 2018. For øvrig skrev PST:

«Antall flyvninger tjenesten mottar opplysninger om i løpet av et år fra nevnte flyselskaper, anslås til 5304 pr. år. Totalt antall passasjerer er ca. 1 million, med et snitt på 188 passasjerer pr. flyvning. Av disse utgjør 464 949 norske borgere.»

Beregningene er gjort på grunnlag av de seks selskaper som fortsatt leverer passasjerlister, og ut fra informasjon fra tre selskaper som leverte passasjerlister med opplysninger om nasjonalitet. Utvalget ba PST 3. mai 2018 om å få oversendt de nyeste og eldste lagrede listene over flypassasjerer. Disse ble oversendt 31. mai 2018. De eldste listene er datert 1. januar 2018. Innholdet i listene varierer, men generelt ligger det opplysninger om rute og dag for reisen, passasjerens navn, passnummer, fødselsdato, kjønn og nasjonalitet i tillegg til tidspunktet for bestilling, bookingreferansenummer, navn på bestiller, setenummer og bookingklasse.

Så langt utvalget kjenner til, er det fortsatt seks flyselskaper som rutinemessig oversender fullstendige lister med passasjeropplysninger til PST.

1.4.3.2 RETTSLIG GRUNNLAG FOR RUTINEMESSIG OVERSENDELSE AV FLYPASSASJERLISTER

PSTs svar på utvalgets spørsmål om rettslig grunnlag for rutinemessig å få oversendt flypassasjerlister har i stor grad vært sammenfallende med de rettslige grunnlagene PST har oppgitt for tilgang til Norwegians bookingsystem; utlendingsloven.

Utlendingsloven § 20 gir Kongen hjemmel til å gi forskrift om at fører av luftfartøy som kommer fra, eller går til utlandet, skal gi politiet en liste over reisende og mannskap. Utlendingsforskriften § 4-24 sier at fører av luftfartøy som kommer fra eller går til utlandet etter anmodning skal gi politiet en liste over reisende og mannskap, etter at innsjekking er avsluttet.

Spørsmålet her er om bestemmelsen som sier at fører av luftfartøy skal gi politiet en slik liste etter anmodning, gir grunnlag til å få fortegnelsene rutinemessig oversendt til seg.

PST skrev 6. desember 2017 at utlendingsregelverket «nok ikke hjemler» en slik rutinemessig oversendelse av flypassasjerlister, og at en slik praksis «bør og skal lovreguleres».

20. februar 2019 mottok utvalget PSTs rutine, der det står at «flere flyselskaper oversender rutinemessig passasjerlister til PST». Videre står det:

«Dette vil som hovedregel være passasjerlister på flyvninger fra destinasjoner som vurderes å være relevante for det til enhver [tid] gjeldende trusselbildet og for PSTs forebyggende formål, jf. politiloven § 17 b. Det er av avgjørende betydning for PSTs forebyggende arbeid at tjenesten har hurtig og effektiv tilgang til opplysninger fra flyselskapene. Erfaring viser at det i forbindelse med rekruttering og radikalisering av potensielle terrorister ofte foregår reiser til visse land og områder. Det samme gjelder for ulovlig etterretningsvirksomhet.

PST har således behov for en løpende adgang til passasjeropplysninger vedrørende særlige destinasjoner og reisemønstre, som vurderes å være relevante i det til enhver tid gjeldende trusselbilde.»

Etter at utvalget 7. august 2019 ba PST klargjøre hjemmelsgrunnlaget, svarte PST følgende 24. september 2019:

«Etter dialogen med EOS-utvalget og Justisdepartementet ser PST at hjemmelsgrunnlaget for å anmode om passasjerlister er uklart. Dette gjelder både API-data og søkemulighetene vi har hatt i Norwegian sine bookingsystemer.»

PST viste til at en implementering av PNR-direktivet vil imøtekomme tjenestens informasjonsbehov. Videre skrev PST:

«I lys av det anerkjente behovet og risikoen som er forbundet med manglende tilgang på informasjon om flypassasjeropplysninger, har vi derfor fortsatt en praksis med å motta API-data fra flyselskaper fra enkelte risikoområder. Dette er kommunisert både skriftlig og muntlig til departementet.»

Justisdepartementet skrev i brev til PST 12. mars 2019 at det er politiet, i egenskap av grensekontrollmyndighet, som skal motta passasjerdata, men at PST har tilgang til grense- og territorialregisteret der dataene legges inn. Dette samsvarer med politiregisterloven § 21 som sier at tjenestemenn i politiet kan gis tilgang til opplysninger i den utstrekning det er tjenestemessig behov og formålet omfattes av politiregisterloven.

I høringsnotat 8. august 2019 om endringer i utlendingsforskriften har Justisdepartementet likevel foreslått at det presiseres at PST, i tillegg til politiet, skal kunne anmode fører av luftfartøy som kommer fra eller går til utlandet, om en fortegnelse over reisende og mannskap. Endringen innebærer ifølge høringsnotatet ingen endring av rettstilstanden siden PST uansett er en del av politiet og dermed har adgang til å få utlevert opplysninger. Endringen foreslås for å «skape mer klarhet og forutsigbarhet».

På samme side i høringsnotatet skrev departementet:

«Det foreslås derfor at flyselskapene også etter anmodning fra PST skal utlevere passasjerlister. Etter forslaget skal lister på samme måte som til politiet for øvrig utleveres 'etter anmodning'. Det vil si at det ikke legges opp til en rutinemessig oversendelse av passasjerlister til PST.»

Utvalget forstår departementet slik at det verken har vært eller skal være anledning til rutinemessig oversendelser av passasjerlister. En slik forståelse er lik med utvalgets oppfatning av utlendingsforskriftens ordlyd.

1.4.3.3 HVOR BLE PASSASJERLISTENE LAGRET?

Utvalget har undersøkt hvor passasjerlistene har vært lagret. Tjenesten skrev i brev 6. desember 2017 at listene ble lagret på filområdet til én ansatt. Ingen andre har hatt tilgang til opplysningene, og passasjerlistene ble ifølge PST slettet etter seks måneder. Tjenesten ga uttrykk for at praksisen skulle tas opp med departementet.

Utvalgets inspeksjon 14. mars 2018 avdekket at opplysningene ikke var lagret på filområdet som tidligere opplyst, men i e-postprogrammet til to medarbeidere som tjenestegjør ved PST på Oslo Lufthavn.

På spørsmål fra utvalget om praksisen skrev PST i sitt brev 31. mai 2018:

«Passasjerlistene som oversendes fra flyselskapene sendes til to medarbeidere som tjenestegjør ved PST på Oslo Lufthavn. Parallelt med dette sender flyselskapene listene til Grensekontrollen og Tollvesenet. Passasjerlistene som mottas hos medarbeiderne ved PST Oslo Lufthavn, videreføres automatisk [...] til en felles e-post-adresse som tilhører PST kontoret på Romerike. Bakgrunnen for dette er at de andre medarbeiderne skal kunne svare på eventuelle henvendelser fra PST, dersom medarbeiderne ved PST Gardemoen er fraværende.»

PST skrev videre at praksisen nå er endret:

«Praksisen med at listene har blitt oversendt personlige e-post-adresser til PST-ansatte ved Gardemoen, har nå blitt endret. Det er opprettet en felles e-post-adresse for mottak av passasjerlister fra flyselskapene [...], som vil erstatte epostadressene til PST-ansatte ved Gardemoen. Tilgang til e-postboksen vil styres ut fra oppgave. E-postboksen skal være i bruk fra 24. mai 2018.»

Utvalget fant at store mengder opplysninger om flypassasjerer ble lagret på PST-ansattes e-postkontoer.

1.4.3.4 HVOR LENGE BLE PASSASJERLISTENE LAGRET?

Utvalget har stilt spørsmål til PST om hvor lenge flypassasjerlistene har vært lagret og det rettslige grunnlaget for oppbevaringen. I PSTs brev 6. desember 2017 skrev tjenesten at «listene har vært lagret [...] i seks måneder før de har blitt slettet». Denne praksisen skulle gjennomgå med departementet.

Utvalget avdekket under inspeksjonen i mars 2018 at flypassasjerlistene var lagret nesten ett år tilbake i tid. Det var også eksempler på at opplysninger var lagret i flere år.

PST opplyste i brev 31. mai 2018 at rutineene har blitt endret etter utvalgets inspeksjon:

«Etter EOS hadde sin inspeksjon på Gardermoen 21. mars 2018, er rutineene for oppbevaring/lagring og sletting av passasjeropplysninger endret. Det er nå kun tilsendte passasjerlister fra 4 første månedene i 2018 som er lagret, mens de som er eldre enn dette er slettet. Nåværende praksis og praksis fremover vil være [at] passasjeropplysninger vil bli slettet 2 ganger pr. måned.»

PST har ikke overfor utvalget oppgitt noe rettslig grunnlag for å lagre listene i inntil fire måneder.

1.4.3.5 EOS-UTVALGETS SYN

Også når det gjelder PSTs rutinemessige innhenting av flypassasjerlister, har EOS-utvalget funnet det utfordrende å få en avklaring på om PST mener å ha tilstrekkelig rettslig grunnlag for praksisen.

Innsamlingen av passasjerlister fra tidligere åtte, nå seks flyselskaper med et totalt antall på ca. 1 million passasjerer årlig bærer preg av masseinnsamling. Listene har blitt lagret i flere måneder i den hensikt å kunne foreta søk i opplysningene, til tross for at en vesentlig andel av opplysningene antas å være fullstendig irrelevant for tjenestens oppgaveløsning.

Fra da PST opprinnelig skrev 6. desember 2017 at utlendingsregelverket «nok ikke» hjemler rutinemessig oversendelse av flypassasjeropplysninger, til at det ble beskrevet i en rutine at PST skulle videreføre en slik praksis, skriver PST i sitt siste brev til utvalget i 24. september 2019 at «hjemmelsgrunnlaget er uklart».

Da tjenesten først konkluderte med at regelverket nok ikke hjemlet rutinemessig oversendelse av passasjerlister, og skrev at det «skal og bør lovreguleres», var den varslede oppfølgingen at problemstillingen skulle fremmes overfor departementet for en vurdering av om praksisen skulle stanses. EOS-utvalget har en klar forventning om at PST stanser en praksis de selv mener ikke er i henhold til regelverket.

Utvalget mener PST tolket hjemmelsgrunnlaget riktig da tjenesten i brev til utvalget 6. desember 2017 konkluderte med at utlendingsloven § 20, jf. utlendingsforskriften § 4-24, nok ikke hjemler rutinemessig oversendelse av flypassasjeropplysninger til PST.

EOS-utvalget kritiserer PST for praksisen med rutinemessig oversendelse av store mengder flypassasjeropplysninger uten å ha hjemmelsgrunnlag for det. Kritikken skjerpes av at innhentingen har vært preget av å være masseinnsamling av opplysninger der de fleste ikke har relevans for PSTs oppgaveløsning, og at opplysningene deretter har blitt lagret i flere måneder.

1.5 EOS-utvalgets kontroll av PST-ansattes e-post-kontoer og personlige områder

Som redegjort for i Dokument 7:2 (2019–2020) ble passasjerlister lagret på PST-ansattes e-postkontoer. Slike områder ligger utenfor det som utvalget normalt kontrollerer i PST.

Utvalget har ikke indikasjoner på at lagringen av listene på PST-ansattes e-postkontoer var motivert av et ønske om å unndra opplysninger fra EOS-utvalgets kontroll. Resultatet kunne likevel ha vært at utvalget ikke hadde oppdaget den urettmessige innsamlingen.

Det er en forutsetning for utvalgets kontroll at vi kan kontrollere samtlige systemer i PST der tjenesten

behandler informasjon som er relevant for utvalgets kontrollmandat. Utvalget har tidligere ikke bedt om innsyn i PST-ansattes e-postkontoer. Denne saken har illustrert at utvalget har et behov for å ta regelmessige stikkprøvekontroller i PSTs e-postservere. Også de ansattes personlige områder vil utvalget søke innsyn i. Bestemmelsen i EOS-kontrolloven § 8 om utvalgets innsynsrett gir utvalget hjemmel til å kreve slikt innsyn.

EOS-utvalget ber derfor PST om å legge til rette for kontroll av PSTs e-postservere og personlige områder.

1.6 PSTs håndtering av saken

Saken har vært omfattende, og det har vært krevende for utvalget å kartlegge hele saksforløpet og alle involverte vurderinger. Utvalget vil knytte enkelte kommentarer til PSTs håndtering av saken.

Utvalget har i flere runder henvendt seg til PST for avklaring av faktiske og rettslige forhold. Utvalget forventer at PST svarer på utvalgets spørsmål. I denne saken står flere spørsmål ubesvart, som hjemmelsgrunnlaget for å lagre passasjeropplysningene og enkelte faktaopplysninger om tilgang til Norwegians bookingsystem.

PST har også gitt svar til utvalget som har vist seg å inneholde feil. For eksempel ble utvalget gitt gal informasjon om hvilke tilganger PST hadde i Norwegians bookingsystem. Tilgangen viste seg å være mer oppfattende enn først opplyst. Det er ifølge EOS-utvalget bekymringsfullt at PST ikke har god nok dokumentasjon til å opplyse en sak overfor utvalget.

PST synes heller ikke å ha utredet de rettslige spørsmålene tilstrekkelig før tjenesten svarte EOS-utvalget.

1.7 EOS-utvalgets avsluttende merknader

Et formål med EOS-utvalgets kontroll er å «skape tillit til at EOS-tjenestenes virksomhet, som befolkningen ikke har fullt innsyn i, holdes innen rammen av det lovlige».

På bakgrunn av kritikken forventer EOS-utvalget at PST avstår fra videre ulovlig innhenting av opplysninger. EOS-utvalget legger videre til grunn at PST sletter all informasjon som er innhentet i strid med regelverket.

Videre oppfordrer utvalget PST til å bedre internkontrollen og sikre gode rutiner for dokumentasjon av overvåkingsevnen. Dette er også viktig av hensyn til utvalgets etterfølgende kontroll. Utvalget forventer i tillegg at PST legger til rette for kontroll av ansattes e-postkontoer og eventuelle andre personlige områder hos PSTs ansatte.

EOS-utvalget tar ikke stilling til hvilke hjemler PST bør ha til å behandle opplysninger om flypassasjerer. Tjenesten er, i samråd med ansvarlig departement, den nærmeste til å vurdere behovet og eventuelt fremme forslag om lovendringer. Det er opp til Stortinget, som lovgivende organ, å fastsette rammene for tjenestens

virksomhet. EOS-utvalget skal kontrollere at disse etterleves.

2. Komiteens behandling

Som ledd i sin behandling av saken har komiteen sendt brev med skriftlige spørsmål til daværende justis- og innvandringsminister og justis- og beredskapsministeren. Komiteen har videre sendt brev til statsministeren. Korrespondansen i saken følger som vedlegg til innstillingen.

3. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Dag Terje Andersen, Eva Kristin Hansen og Magne Rommetveit, fra Høyre, Svein Harberg og Bente Stein Mathisen, fra Fremskrittspartiet, Solveig Horne, fra Senterpartiet, Hans Inge Myrvold, fra Sosialistisk Venstreparti, Freddy André Øvstegård, fra Venstre, Terje Breivik, og uavhengig representant Ulf Leirstein, viser til Dokument 7:2 (2019–2020) Særskilt melding til Stortinget om PSTs ulovlige innhenting og lagring av flypassasjeropplysninger.

Komiteen viser til EOS-utvalgets hovedkonklusjoner, hvor EOS-utvalget retter skarp kritikk mot Politets sikkerhetstjeneste (PST) for tjenestens innhenting av en stor mengde opplysninger om norske statsborgeres flyreiser. EOS-utvalget mener innhenting har vært – og er – ulovlig, fordi PST ikke har hatt et rettslig grunnlag for den. Kritikken forsterkes ved at praksisen har pågått over flere år.

Videre viser komiteen til at EOS-utvalget trakk frem følgende fire forhold som de ønsket å gjøre Stortinget oppmerksom på:

- PST har videreført praksisen med å hente inn opplysninger om norske flypassasjerers utenlandsreiser, også etter at utvalget i 2014 kritiserte tjenesten i en konkret sak for ikke å ha lov hjemmel for slik innhenting.
- PST har urettmessig skaffet seg tilgang til store mengder opplysninger, både om norske og utenlandske passasjerer, på nasjonale og internasjonale ruter, gjennom tilgang til bookingsystemet til flyselskapet Norwegian Air Shuttle ASA («Norwegian»). En slik tilgang har PST ikke hatt hjemmelsgrunnlag for. Dette er opplysninger som PST ellers hadde vært nødt til å be om domstolens tillatelse til å innhente i hver enkelt sak.
- PST har fått åtte flyselskaper til rutinemessig å sende passasjerlister til tjenesten. Den rutinemessige oversendelsen har omfattet opplysninger om anslagsvis 1 million reisende årlig. Flere hundre

tusen av disse har vært nordmenn. Denne rutinemessige innhenting er ulovlig. Opplysningene har blitt oppbevart i flere måneder og har vært tilgjengelig for søk.

- PST har ikke hatt tilstrekkelig internkontroll og dokumentasjon av egen innhentingsvirksomhet.

Komiteen slutter seg til EOS-utvalgets konklusjoner og kritikk og vil fremheve at det er særlig viktig at politiet, herunder PST, forholder seg til norsk lov og sikrer seg nødvendig lovhjemmel når man skal utøve sin virksomhet. Dette gjelder for alle passasjeropplysninger, herunder også for reisende med ferge og tog.

Komiteen vil påpeke at PST må kunne kontrollere både utenlandske og norske statsborgeres reisevirksomhet som ledd i det arbeidet PST er satt til å gjøre, men at overvåking og kontroll med slik reisevirksomhet er så inngripende at dette må ha en klar lovhjemmel. Det har PST ikke hatt i denne saken.

Komiteen viser til at når den nye grenseloven som ble vedtatt våren 2018, trer i kraft, vil bestemmelsene om grensekontroll fremgå av denne loven og ikke av utlendingsloven. Før loven kan settes i kraft, må imidlertid nødvendige forskrifter være på plass. Nye forskrifter planlegges sendt på høring før sommeren 2020, slik at loven kan tre i kraft i løpet av 2021.

Komiteen har merket seg at justis- og innvandringsministeren i brev av 17. januar 2020 til komiteen har opplyst at «det vil klart fremgå av dette regelverket hvem det kan innhentes passasjeropplysninger om, og hvilke opplysninger som kan innhentes».

I påvente av at den nye grenseloven skal tre i kraft, har regjeringen fremmet et lovforslag (Prop. 39 L (2019–2020)) som gir nødvendig lovhjemmel også for å innhente opplysninger om norske statsborgere. Dette har vært nødvendig da utlendingslovens saklige virkeområde kun gjelder utlendingers adgang til riket og deres opphold her. Selv om også norske statsborgere og juridiske personer kan pålegges plikter etter loven, gir utlendingsloven ikke hjemmel for overvåking og kontroll med norske statsborgeres reisevirksomhet.

Komiteen understreker at PST i sin virksomhet må vekte hensynet til personvern opp mot sikkerhets- og kontrollbehov i tråd med det lovverk som til enhver tid er gjeldende. PSTs interne rutiner må også være i tråd med gjeldende lovverk og inneholde bestemmelser som beskriver en systematisk internkontroll for dokumentasjon, lagring og sletting av innhentet informasjon. Komiteen forventer at PSTs uhjemlede adgang til Norwegians bookingsystem er slettet, og at PST i det videre ikke skaffer seg tilgang til informasjon gjennom å utgi seg for andre enn tjenesten selv. Komiteen forventer at PST opptrer profesjonelt i møte med EOS-utvalgets kontroll.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, understreker viktigheten av at sikkerhetsmyndighetene følger lover og regler, at innhenting av opplysninger om norske borgere er hjemlet, og at det føres kontroll med sikkerhetsmyndighetene.

Flertallet mener det er grunn til å se svært alvorlig på EOS-utvalgets særskilte melding til Stortinget om PSTs ulovlige innhenting og lagring av flypassasjeropplysninger. PST har drevet med ulovlig, systematisk masseinnsamling og -lagring av opplysninger om en million reisende årlig. Innsamlingen og lagringen har ikke vært hjemlet i lov. Flertallet peker på at en slik ulovlig overvåking er et inngrep i norske borgeres privatliv og integritet. Flertallet peker på at det er grunnleggende viktig at sikkerhetsmyndigheter, politi og ordensmakten for øvrig følger loven, og understreker at EOS-utvalget er usedvanlig sterke i sin kritikk. Flertallet understreker videre at PSTs håndtering av saken har skjerpet utvalgets kritikk. Utvalget har henvendt seg en rekke ganger til PST for avklaring av faktiske og rettslige forhold, men flere spørsmål ble ikke besvart. PST har i tillegg gitt svar som har vist seg å inneholde feil. Flertallet slutter seg derfor til EOS-utvalgets kritikk av PST og mener saken er alvorlig.

Flertallet understreker at det er avgjørende viktig at regjeringen umiddelbart griper inn dersom det kommer informasjon om ulovlig innhenting og lagring av opplysninger. Flertallet viser til svarbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet til komiteen av 17. januar 2020, hvor det kommer frem at Justis- og beredskapsdepartementet har fått informasjon om PSTs innhenting av flypassasjeropplysninger ved flere anledninger, i 2015, i 2017 og i 2018, uten å stanse praksisen. Justis- og beredskapsdepartementet ble kjent med en konkret enkeltsak hvor EOS-utvalget uttrykte kritikk mot PST i sin årsmelding for 2014, som ble lagt frem i april 2015. Flertallet viser til justis- og innvandringsministerens svarbrev:

«Det var også dialog mellom PST og departementet om problemstillingen i etterkant av fremleggelsen.»

Flertallet viser videre til at når det gjelder den ulovlige tilgangen til Norwegians bookingsystemer, kommer det frem i samme svarbrev fra justis- og innvandringsministeren at:

«Departementet fikk nyss om den pågående diskusjonen mellom EOS-utvalget og PST i et møte i desember 2017. Møtet var et fagmøte mellom departementet og PST, der deler av problemstillingen ble diskutert.»

Videre skriver justis- og innvandringsministeren i sitt svarbrev:

«Med bakgrunn i EOS-utvalgets særskilte melding av desember 2019 ser departementet at vi ikke forstod

alvoret i saken og dermed heller ikke foretok de nødvendige avklaringer slik vi burde. Det skal ikke være tvil om hjemlene for PSTs informasjonsinnhenting, og praksisen skulle vært stoppet på et tidligere tidspunkt.»

Videre kommer det frem i samme svarbrev:

«I møtet i desember 2017 og i brevet fra PST juni 2018 ble det også informert om rutinemessig innhenting av passasjerlister. Som nevnt ovenfor burde vi da gått grundigere inn i problemstillingen og sørget for de nødvendige avklaringer slik at den praktiseringen som ikke var i tråd med hjemmelsgrunnlaget kunne vært stanset tidligere.»

Flertallet merker seg derfor at Justis- og beredskapsdepartementet var kjent med EOS-utvalgets kritikk av en konkret sak fra 2015 og var i dialog med PST om dette, og at departementet var kjent med både den rutinemessige masseinnsamlingen av reisendes personopplysninger og tilgangen på Norwegians bookingsystemer fra 2017. Innsamlingen og tilgangen har vært uhjemlet. Flertallet mener det er grunn til å rette sterk kritikk mot at Justis- og beredskapsdepartementet ikke stanset denne praksisen, når de ved flere anledninger ble gjort kjent med den.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti peker på at Statsministerens kontor siden 2013 har hatt forskjellige varianter av en forsterket struktur for sikkerhets- og beredskapspolitikk. Disse medlemmer viser videre til justis- og beredskapsministerens svarbrev til komiteen av 10. februar 2020 og statsministerens svarbrev til komiteen av 19. februar 2020, hvor statsråden og statsministeren skriver at Statsministerens kontor (SMK) ikke ble informert om saken før i juli 2019. SMK ble informert om bakgrunnen for Justis- og beredskapsdepartementets høringsforslag om endringer i utlendingsforskriften § 4-21. Det ble i den forbindelse ifølge begge svarbrev nevnt at EOS-utvalget hadde hatt tilsyn ved PST Gardermoen, og at det der ble stilt spørsmål ved PSTs rutiner for behandling av passasjerinformasjon og hjemmelsgrunnlaget for innhenting. Disse medlemmer mener det er grunn til å se kritisk på at SMK ikke ble involvert tidligere i saken.

Disse medlemmer viser videre til at statsministeren i sitt svar til komiteen av 19. februar 2020 likevel trekker inn følgende:

«I regjeringskonferanser og i Regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU) diskuteres tidvis ulike sider ved EOS-tjenestenes arbeid, herunder spørsmål knyttet til datainnhenting og temaer som omtales i EOS-utvalgets årsmeldinger.»

Disse medlemmer peker på tvetydigheten i statsministerens svar, særlig siden EOS-utvalget nettopp i sin årsmelding for 2014 kom med kritikk mot PST for en konkret sak om innhenting av en flypassasjers personopplysninger. Disse medlemmer peker på at statsministerens svarbrev gir grunnlag for usikkerhet om hvorvidt denne saken har blitt diskutert i Regjeringens sikkerhetsutvalg eller i regjeringskonferanser, som er forumer Stortinget ikke har sedvane for å innhente dokumentasjon fra, med unntak av i ekstraordinære tilfeller.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Regjeringens håndtering av saken om ulovlig systematisk masseinnsamling og -lagring av flypassasjeropplysninger er sterkt kritikkverdig, da regjeringen hadde opplysninger om forholdene, men unnlot å stanse praksisen.»

4. Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Regjeringens håndtering av saken om ulovlig systematisk masseinnsamling og -lagring av flypassasjeropplysninger er sterkt kritikkverdig, da regjeringen hadde opplysninger om forholdene, men unnlot å stanse praksisen.

5. Komiteens tilråding

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

vedtak:

Dokument 7:2 (2019–2020) – Særskilt melding til Stortinget om PSTs ulovlige innhenting og lagring av flypassasjeropplysninger – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 10. mars 2020

Dag Terje Andersen

leder

Ulf Leirstein

ordfører

Liste over vedlegg

- | | |
|------------------|--|
| Vedlegg 1 | Brev datert 7. januar 2020 fra kontroll- og konstitusjonskomiteen til justis- og innvandringsministeren |
| Vedlegg 2 | Brev datert 17. januar 2020 fra justis- og innvandringsministeren til kontroll- og konstitusjonskomiteen |
| Vedlegg 3 | Brev datert 30. januar 2020 fra kontroll- og konstitusjonskomiteen til justis- og beredskapsministeren |
| Vedlegg 4 | Brev datert 10. februar 2020 fra justis- og beredskapsministeren til kontroll- og konstitusjonskomiteen |
| Vedlegg 5 | Brev datert 13. februar 2020 fra kontroll- og konstitusjonskomiteen til statsministeren |
| Vedlegg 6 | Brev datert 19. februar 2020 fra statsministeren til kontroll- og konstitusjonskomiteen |



Statsråd Jøran Kallmyr
Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Vår ref.:

Deres ref.:

Dato:
07.01.2020

Vedr. opplysninger om norske flypassasjerer

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viser til Dokument 7:2 (2019-2020) Særskilt melding til Stortinget om PSTs ulovlige innhenting og lagring av flypassasjeropplysninger som komiteen har til behandling. Komiteen ber om svar på følgende spørsmål:

1. I rapporten fra EOS-utvalget fremkommer det at PST har videreført praksisen med å hente inn opplysninger om norske flypassasjerers utenlandsreiser, også etter at utvalget i 2014 kritiserte tjenesten i en konkret sak for ikke å ha lovhjemmel for slik innhenting. Kan justis- og innvandringsministeren forklare hvordan denne praksisen kunne fortsette etter 2014 når PST ble oppmerksom på at de ikke hadde lovhjemmel?
2. Var justis- og innvandringsministeren på noe tidspunkt kjent med denne praksisen til PST?
3. Kan justis- og innvandringsministeren garantere at denne praksisen nå er avsluttet, og at PST nå forholder seg til lovverket når det gjelder innhenting av opplysninger knyttet til flyreiser?
4. Lov om grensetilsyn og grensekontroll av personer (grenseloven) av 20. april 2018 har ennå ikke trådt i kraft. Når kan det forventes at loven trer i kraft, og kan justis- og innvandringsministeren forsikre om at det vil fremgå av loven med forskrifter hvem som omfattes og hvilke opplysninger som kan innhentes?

Med vennlig hilsen
Kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dag Terje Andersen
komitéleder



**DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT**

Justis- og innvandringsministeren

Stortinget - Kontroll- og konstitusjonskomiteen
Stortinget
0026 OSLO

Deres ref.

Vår ref.
19/5982 - NNO

Dato
17.01.2020

Svar på spørsmål vedrørende opplysninger om norske flypassasjerer

Jeg viser til kontroll- og konstitusjonskomiteens brev 7. januar 2020 med anmodning om svar på spørsmål i tilknytning til Dokument 7:2 (2019-2020). Jeg vil innledningsvis understreke at jeg tar utvalgets kritikk på det største alvor. Det er viktig at Politiets sikkerhetstjeneste (PST) kan få den informasjonen de trenger for å sikre Norge, og derfor må hjemlene for den informasjonsinnhenting de gjør som ledd i sitt arbeid være helt klare.

Spørsmål 1:

I rapporten fra EOS-utvalget fremkommer det at PST har videreført praksisen med å hente inn opplysninger om norske flypassasjerers utenlandsreiser, også etter at utvalget i 2014 kritiserte tjenesten i en konkret sak for ikke å ha lovhjemmel for slik innhenting. Kan justis- og innvandringsministeren forklare hvordan denne praksisen kunne fortsette etter 2014 når PST ble oppmerksom på at de ikke hadde lovhjemmel?

Svar:

For å gi komiteen et så fullstendig bilde av saken som mulig vil jeg først omtale enkeltsaken og deretter gå nærmere inn på rutinemessig innhenting av passasjerlister om norske borgere og til slutt saken om tilgang til Norwegians bookingsystem.

Den konkrete enkeltsaken

EOS-utvalget omtalte en enkeltsak i årsmeldingen for 2014, som gjaldt innhenting av reiseopplysninger fra flyselskaper om en konkret norsk borger. I meldingen uttalte

utvalget at utlevering av passasjerinformasjon om en norsk borger til PST ikke syntes å ha rettslig grunnlag i utlendingslovgivningen. Det var, både før og etter årsmeldingen ble lagt frem i 2015, dialog mellom PST og utvalget om forståelsen av regelverket. I den særskilte meldingen konstaterer utvalget at de og PST fremdeles er uenige om hvorvidt innhenting av passasjeropplysninger om norske borgere har hjemmel i utlendingsloven. Siden PST mente å ha adgang til å innhente passasjeropplysninger som også omfattet norske borgere, fortsatt praksisen frem til EOS-utvalget fremla sin særskilte melding i desember 2019. Praksisen ble da umiddelbart avsluttet. Jeg viser for øvrig til mitt svar på spørsmål 2 og 3.

Innhenting av passasjerlister etter utlendingslovgivningen

Etter utlendingsforskriften § 4-24 har «politiet» adgang til å innhente passasjerlister. Hovedhensikten med bestemmelsen er at politiet som grensekontrollmyndighet kan innhente slike lister i forbindelse med grensekontroll. Departementet har sett at ordlyden ikke var presis nok, ved at det kunne oppstå tvil om «politi» i denne sammenheng bare omfattet politiet som grensekontrollmyndighet. For å sikre at PST skulle ha en klar hjemmel for slik innhenting, ble utlendingsforskriften § 4-24 etter forutgående høring endret 18. november 2019 ved at det ble tilføyd at også PST kan innhente slike lister.

På bakgrunn av EOS-utvalgets særskilte melding fra desember 2019, ser departementet at det til tross for den foretatte endringen i utlendingsforskriften § 4-24 ikke er klart at PST kan innhente slike passasjerlister som inneholder opplysninger om norske borgere, og at slike lister kan innhentes rutinemessig.

Som det er redegjort for i Prop. 39 L (2019-2020), regulerer utlendingsloven ikke bare utlendingers adgang til riket, men inneholder også bestemmelser om grensekontroll. Disse bestemmelsene, herunder bestemmelsene om innhenting av passasjerlister, omfatter også norske borgere. I lys av EOS-utvalgets kritikk ser jeg at det burde ha kommet klarere frem at enkelte av reglene ikke bare gjelder utlendinger. De endringene som nå er foreslått i Prop. 39 L (2019-2020) burde ha blitt gjennomført på et tidligere tidspunkt. I proposisjonen omtales også adgangen til rutinemessig innhenting. Det vil etter omstendighetene kunne anses nødvendig «rutinemessig» å innhente passasjerlister for alle flygninger til og fra nærmere bestemte områder eller land.

Tilgang til Norwegians bookingsystem

Når det gjelder tilgang til Norwegians bookingsystemer, har det vært dialog mellom EOS-utvalget og PST om forståelsen av regelverket knyttet til dette siden høsten 2017. Tilgangen ble stanset fra Norwegians side i mai 2019. Denne praksisen ble dermed avsluttet før utvalgets melding ble lagt frem i desember 2019.

Departementet fikk nyss om den pågående diskusjonen mellom EOS-utvalget og PST i et møte i desember 2017. Møtet var et fagmøte mellom departementet og PST, der deler av problemstillingen ble diskutert. Saken var en av flere på møtet. Departementet

fikk skriftlig informasjon i brev fra PST til departementet i juni 2018. Brevet ble besvart av departementet i mars 2019. Begge brev følger vedlagt (Merk at brev fra PST i juni 2018 er gradert). Som det fremgår av departementets brev, omtales ikke tilgangen til Norwegians bookingsystemer i brevet. Med bakgrunn i EOS-utvalgets særskilte melding av desember 2019 ser departementet at vi ikke forstod alvoret i saken og dermed heller ikke foretok de nødvendige avklaringer slik vi burde. Det skal ikke være tvil om hjemlene for PSTs informasjonsinnhenting, og praksisen skulle vært stoppet på et tidligere tidspunkt.

Spørsmål 2:

Var justis- og innvandringsministeren på noe tidspunkt kjent med denne praksisen til PST?

Svar:

Enkeltsaken

Departement ble som nevnt under spørsmål 1 kjent med den konkrete enkeltsaken da EOS-utvalgets årsmelding for 2014 ble lagt frem i april 2015. Det var også dialog mellom PST og departementet om problemstillingen i etterkant av fremleggelsen. Det har vært departementets forståelse at bestemmelsene om passasjerlister i utlendingsloven også gjelder innhenting av opplysninger om norske borgere, men vi ser i lys av EOS-utvalgets særskilte melding at hjemmelsgrunnlaget ikke har vært tilstrekkelig klart. Med det lovforslaget som regjeringen nå har lagt frem, vil det ikke lenger være tvil om forståelsen av de aktuelle bestemmelsene.

Rutinemessig innhenting og tilgang til Norwegians bookingsystem

Jeg viser til mitt svar på spørsmål 1 vedrørende tilgang til Norwegians bookingsystem. I møtet i desember 2017 og i brevet fra PST juni 2018 ble det også informert om rutinemessig innhenting av passasjerlister. Som nevnt ovenfor burde vi da gått grundigere inn i problemstillingen og sørget for de nødvendige avklaringer slik at den praktiseringen som ikke var i tråd med hjemmelsgrunnlaget kunne vært stanset tidligere.

Spørsmål 3:

Kan justis- og innvandringsministeren garantere at denne praksisen nå er avsluttet, og at PST nå forholder seg til lovverket når det gjelder innhenting av opplysninger knyttet til flyreiser?

Svar:

PST avsluttet den kritiserte praksisen med innhenting av passasjerlister umiddelbart etter at EOS-utvalget i den særskilte meldingen i 2019 konkluderte med at praksisen manglet hjemmel. Proposisjonen om endringer i utlendingsloven som regjeringen har fremmet, gjør det helt klart at bestemmelsene om innhenting av passasjerlister omfatter både norske og utenlandske reisende. PST har ikke lenger tilgang til Norwegians bookingsystem. Den ble som nevnt ovenfor stanset av Norwegian i mai 2019.

Spørsmål 4:

Lov om grensetilsyn og grensekontroll av personer (grenseloven) av 20. april 2018 har ennå ikke trådt i kraft. Når kan det forventes at loven trer i kraft, og kan justis- og innvandringsministeren forsikre om at det vil fremgå av loven med forskrifter hvem som omfattes og hvilke opplysninger som kan innhentes?

Svar:

Grenseloven gir regler om grensekontroll av *personer*, uavhengig av statsborgerskap. Lovens regler omfatter dermed både norske og utenlandske personer. Departementet arbeider for tiden med å utarbeide forskrift til den nye grenseloven. Det tas sikte på at forskriften kan sendes på høring før sommeren i år, og at loven og forskriften kan tre i kraft i løpet av 2021. Det vil fremgå klart av dette regelverket hvem det kan innhentes passasjeropplysninger om, og hvilke opplysninger som kan innhentes.

Med hilsen



Jøran Kallmyr

Vedlegg:

Brev fra PST til JD 28. juni 2018 (gradert)

Brev fra JD til PST 12. mars 2019



Statsråd Monica Mæland
Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Vår ref.:

Deres ref.:

Dato:
30.01.2020

Vedr. opplysninger om norske flypassasjerer

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viser til Dokument 7:2 (2019–2020) Særskilt melding til Stortinget om PSTs ulovlige innhenting og lagring av flypassasjeropplysninger, som komiteen har til behandling. Komiteen ber om svar på følgende spørsmål:

Statsministerens kontor har siden regjeringen Solberg tiltrådte i 2013 fått et særlig koordinerende ansvar innenfor sikkerhet og beredskap. Har Justis- og beredskapsdepartementet på noe tidspunkt siden den første enkeltsaken som EOS-utvalget undersøkte i 2014 informert Statsministerens kontor om den ulovlige datainnsamlingen som EOS-utvalget beskriver i sin melding? Komiteen viser til justis- og innvandringsministerens svar til komiteen av 17. januar 2020, hvor det kommer frem at det var dialog om saken mellom PST og Justis- og beredskapsdepartementet i 2015 og 2017.

Med vennlig hilsen
Kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dag Terje Andersen
komitéleder



**DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT**

Justis- og beredskapsministeren

Stortinget - Kontroll- og konstitusjonskomiteen
Stortinget
0026 OSLO

Deres ref.

Vår ref.
19/5982 - NNO

Dato
10.02.2020

Svar på spørsmål vedrørende opplysninger om norske flypassasjerer

Jeg viser til kontroll- og konstitusjonskomiteens brev 30. januar 2020 med anmodning om svar på spørsmål i tilknytning til Dokument 7:2 (2019-2020). I brevet bes det om svar på om Justis- og beredskapsdepartementet på noe tidspunkt siden den første enkeltsaken som EOS-utvalget undersøkte i 2014, har informert Statsministerens kontor om den ulovlige datainnsamlingen som EOS-utvalget beskriver i sin melding.

Som komiteen er kjent med bistår Statsministerens kontor statsministeren i å lede og samordne arbeidet i regjeringen. Den konkrete oppfølgingen av underliggende virksomheter ligger alltid hos ansvarlig departement.

Det overordnede ansvaret for Politiets sikkerhetstjeneste (PST) ligger til Justis- og beredskapsdepartementet, og departementet ivaretar styringsdialogen med virksomheten i samsvar med Bestemmelser om økonomistyring i staten kapittel 1.

Det er PST som har ansvaret for å følge opp funn fra EOS-utvalgets kontrollvirksomhet som gjelder PST. Tjenesten skal underrette departementet ved kritikk fra utvalget, og ellers ved behov. Dette følger av departementets hovedinstruks til PST. Det er dermed Justis- og beredskapsdepartementet som har ansvaret for oppfølgingen av og dialogen med tjenesten. Oppfølgingen og dialogen med tjenesten skjer normalt uten at Statsministerens kontor involveres, noe som også er tilfelle for de forhold som ligger til grunn for den meldingen komiteen nå har til behandling.

Departementet hadde imidlertid kontakt med Statsministerens kontor i juli 2019 i forbindelse med at forslaget til endringer i utlendingsforskriften § 4-24 ble sendt på

høring. Det ble da gitt noe informasjon om bakgrunnen for høringsforslaget. Bakgrunnen var at bestemmelsens ordlyd ikke var presis nok, ved at det kunne oppstå tvil om begrepet «politiet» kun omfattet politiet som grensekontrollmyndighet.

Det ble i den forbindelse også opplyst at EOS-utvalget hadde hatt tilsyn ved PST Gardermoen, og at det der ble stilt spørsmål ved PSTs rutiner for behandling av passasjerinformasjon og hjemmelsgrunnlaget for innhenting. Videre ble det opplyst at det hadde vært brevveksling mellom departementet og PST om forståelsen av regelverket. Denne korrespondansen fikk komiteen tilsendt ved brev 17. januar 2020, men den ble ikke sendt til Statsministerens kontor.

Med hilsen



Monica Mæland



Statsminister Erna Solberg
Statsministerens kontor
Postboks 8001 Dep
0030 Oslo

Vår ref.:

Deres ref.:

Dato:
13.02.2020

Vedr. opplysninger om norske flypassasjerer

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viser til Dokument 7:2 (2019–2020) Særskilt melding til Stortinget om PSTs ulovlige innhenting og lagring av flypassasjeropplysninger, som komiteen har til behandling.

I komiteens brev av 30. januar 2020 til justis- og beredskapsministeren spurte komiteen om departementet har informert Statsministerens kontor om den ulovlige datainnsamlingen som EOS-utvalget beskriver i sin melding. I svarbrev av 10. januar 2020 skriver justis- og beredskapsministeren at dette ikke skjedde før juli 2019. Komiteen viser videre til svarbrev fra Statsministerens kontor på spørsmål fra kontroll- og konstitusjonskomiteen 5. juli 2015 hvor det fremkommer at det har vært ulike konstellasjoner av en forsterket struktur ved Statsministerens kontor knyttet til sikkerhet og beredskap. Komiteen ber om svar på følgende spørsmål:

- Har Statsministerens kontor gjennom denne forsterkede strukturen, eller på noen annen måte, fått informasjon om EOS-utvalgets kritikk av PST i årsmeldingen for 2014?
- Har Statsministerens kontor gjennom den forsterkede strukturen, eller på noen annen måte, fått informasjon om PSTs datainnsamling omtalt i EOS-utvalgets årsmeldinger mellom 2013 og 2019?

Med vennlig hilsen
Kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dag Terje Andersen
komitéleder



STATSMINISTEREN

Oslo, 19. februar 2020

Kontroll- og konstitusjonskomitéen
Stortinget
0026 Oslo

Svar på spørsmål fra Kontroll- og konstitusjonskomitéen vedr. opplysninger om norske flypassasjerer

Jeg viser til brev 13. februar 2020 fra Kontroll- og konstitusjonskomitéen.

Spørsmål:

«Har Statsministerens kontor gjennom denne forsterkede strukturen, eller på noen annen måte, fått informasjon om EOS-utvalgets kritikk av PST i årsmeldingen for 2014?»

Jeg viser til det som fremgår av justis- og beredskapsministerens brev 10. februar 2020 til komiteen. Statsministerens kontor ble i juli 2019 informert om bakgrunnen for Justis- og beredskapsdepartementets høringsforslag om endringer i utlendingsforskriften § 4-24. Det ble i den forbindelse nevnt at EOS-utvalget hadde hatt tilsyn ved PST Gardermoen og at det der ble stilt spørsmål ved PSTs rutiner for behandling av passasjerinformasjon og hjemmelsgrunnlaget for innhenting.

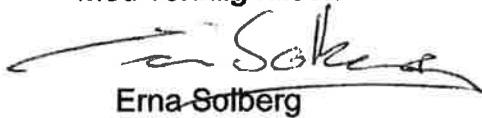
Spørsmål:

«Har Statsministerens kontor gjennom denne forsterkede strukturen, eller på noen annen måte, fått informasjon om PSTs datainnsamling omtalt i EOS-utvalgets årsmeldinger mellom 2013 og 2019?»

EOS-utvalgets rapporter overleveres Stortinget for behandling der. Den konkrete videre oppfølgingen av rapportene, og Stortingets merknader til disse, ligger alltid hos ansvarlig departement, normalt Forsvarsdepartementet eller Justis- og beredskapsdepartementet som ansvarlige departementer. I regjeringskonferanser og i Regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU) diskuteres tidvis ulike sider ved EOS-

tjenestenes arbeid, herunder spørsmål knyttet til datainnhenting og temaer som omtales i EOS-utvalgets årsmeldinger. Når det gjelder den konkrete saken som er til behandling i Stortinget nå, ble som nevnt Statsministerens kontor i juli 2019 informert om bakgrunnen for Justis- og beredskapsdepartementets høringsforslag om endringer i utlendingsforskriften § 4-24.

Med vennlig hilsen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Erna Solberg', with a long horizontal stroke extending to the left.

Erna Solberg

