



POLITIETS
SIKKERHETSTJENESTE

Postboks 4773 Nydalen
0421 OSLO
post@pst.politiet.no
Tlf.nr. 23 30 50 00
Besøksadresse:
Nydalen allé 35

Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste, EOS-utvalget
Nils Hansens vei 25
Postboks 84 Sentrum
0101 OSLO

Deres ref.: 2014/38-36
Vår ref.: 17/11290-33
Dato: 27. november 2019

EOS-utvalgets særskilte melding til Stortinget om PSTs tilgang til flypassasjerinformasjon - uttalelse og foreleggelse

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) viser til EOS-utvalgets oversendelse av særskilt melding til Stortinget om PSTs tilgang til flypassasjerinformasjon.

Utvalget har bedt om at PST gjennomgår meldingen og gir tilbakemelding om det er feil eller misforståelser som bør rettes, eller om PST mener noen av opplysningene gitt i meldingen er graderte.

Vi kan ikke se at det foreligger graderte opplysninger i utvalgets melding.

PST vil innledningsvis understreke at tjenesten tar kritikken svært alvorlig. Det er avgjørende at tjenesten forvalter det ansvar tjenesten er gitt innenfor gjeldende legale rammer og at behov for lovendringer formidles til lovgivende myndigheter. Det er likeledes avgjørende at tjenesten ikke tar seg til rette og forskutterer endringsbehov.

PST finner videre at det er grunnlag for kritikk av den manglende interne kontroll og oppfølging som ligger i saken. PST kan forsikre om at uhjemlede passasjeropplysninger ikke lenger skal tilflyte tjenesten.

I det videre vil vi likevel komme med enkelte innspill. Innspillene søker å bidra til å opplyse saken ytterligere ved å vise hvordan saken utviklet seg både rettslig og i omfang. PST erkjenner kritikken, men ser likevel at dersom det tegnes et forfeilet bilde av tjenestens motiver og handlinger kan dette bidra til å svekke tilliten til tjenesten enda ut over sakens realitet. Vi håper derfor at utvalget tar hensyn til tjenestens merknader.

Vedrørende rettslig grunnlag, saksbehandling og praksisendring

Saken har sitt utgangspunkt i en konkret klagesak vedrørende bl a innhenting av passasjerdata i 2014. Utvalget tar i meldingen utgangspunkt i denne saken og kritikken som ble reist i den forbindelse, og finner det kritikkverdig at

«PST har videreført praksisen med å hente inn opplysninger om norske flypassasjereres utenlandsreiser, også etter at utvalget i 2014 kritiserte tjenesten i en konkret sak for ikke å ha lovhjemmel for slik innhenting».

PST finner det nødvendig å understreke viktigheten av at meldingen viser den dialog og saksbehandling som har foreligget både i forbindelse med klagesaken i 2014 og senere. Det er slik tjenesten ser det, avgjørende for forståelsen av saken at meldingen også kommuniserer den rettslige uenigheten som forelå på de ulike tidspunkter samt konteksten til problemstillingen.

Saken startet med en konkret klagesak i 2014. Spørsmålet vedrørende utlevering av passasjerdata var i den forbindelse et av mange spørsmål, og PST og utvalget var på det tidspunkt uenige om det rettslige grunnlaget i denne konkrete saken. Dette understrekes av at utvalget og PST fortsatte dialogen vedrørende spørsmålet også etter årsmeldingen var avgitt. I mai 2015 besvarer PST brev fra utvalget fra februar 2015, der tjenesten tilkjenner at vi ser at hjemmelssituasjonen er uklar. Samtidig informerer tjenesten utvalget om at PST både har vært i uformell kontakt med departementet vedrørende spørsmålet, og vil ta saken opp med departementet igjen.

Utvalget svarer i juni 2015 at utvalget tar PSTs tilbakemelding til orientering. Utvalget kan ikke se at PSTs tilbakemelding på dette punktet endrer utvalgets konklusjon i saken. Utvalget merker seg at PST vil ta opp enkelte spørsmål og problemstillinger med departementet og ber om at utvalget holdes orientert om departementets tilbakemeldinger til tjenesten om dette.

På dette tidspunktet så PST som nevnt at det rettslige grunnlaget kunne være uklart og hadde dialog om dette med departementet. Tjenesten hadde på dette tidspunkt ingen insentiver om å iverksette ytterligere undersøkelser vedrørende omfanget av praksisen, da spørsmålet fremdeles var knyttet til en konkret sak og det rettslige grunnlaget var omtvistet. At utvalget på dette tidspunkt ber om å bli holdt orientert om departementets tilbakemeldinger understreker dette, slik vi ser det.

Det er viktig for PST at kommunikasjonen mellom utvalget og PST samt PSTs kommunikasjon med departementet kommer klart frem i meldingen. PST har i hele perioden vært åpne med utvalget om eget ståsted rettslig sett, om pågående dialog med departementet og utviklingen i saken. Når linjene trekkes tilbake til 2014 og dette brukes som moment for å forsterke kritikken synes redegjørelsen i meldingen ikke å yte PST full rettferdighet med hensyn til den faktiske rettslige uenighet som forelå på det tidspunkt.

Avklaring av det rettslige grunnlaget har vært av stor viktighet for tjenesten. Gitt dagens trusselbilde og PSTs oppgaver har tjenesten sett det som avgjørende at det rettslige grunnlaget ble avklart med departementet, både for å sikre at man ikke unødig stanset lovlig praksis, men også for å sikre nødvendig tilgang til denne type opplysninger i fremtiden i tilfelle det ikke forelå nødvendig hjemmel for innhenting.

For så vidt gjelder PSTs kontakt med departementet vises det til at departementet har kommet med avklaringer i saken både uformelt og formelt; senest i brev av 12. mars 2019 som besvarer PSTs brev av 28. juni 2018. Her redegjør departementet for sin

vurdering av hvordan utlendingsloven § 20 og utlendingsforskriften 4-24 bør forstås. I brevet fremkommer det at opplysninger om flyreisende skal utleveres til politiet og at ordlyden i utlendingsloven kan skape tolkningstvil siden det er uklart om bestemmelsen er ment å gjelde for politiet i egenskap av utlendingsmyndighet, grensekontrollmyndighet eller når det utføres oppgaver med politimessige formål. Videre skriver departementet at transportørens plikt til å fremsende passasjerlister etter API-direktivet, også kan være et ledd i bekjempelsen av terrorvirksomhet, i tillegg til hovedformålet som er grensekontroll. Departementet konkludere med at selv om ordlyden i utlendingsloven og forskriften ikke fullt ut gjenspeiler vilkårene i API-direktivet, bør bestemmelsen likevel anvendes i tråd med direktivets formål og forutsetninger.

Det vises videre til at departementet 7. august 2019 sendte ut et forslag om endring i utlendingsforskriften § 4-24, som innebærer at PST etter anmodning skal få fortegnelse over passasjerer og mannskap fra fører av luftfartøy (passasjerlister), på høring. Departementet understreker i høringsnotatet at PST etter ordlyden i utlendingsloven § 20 har adgang til å få utlevert opplysninger fra flyselskapene i og med at PST er en del av politiet. Likevel finner departementet det fordelaktig at PST nevnes særskilt i utlendingsforskriften § 4-24 for å skape klarhet og forutsigbarhet.

Når utvalget konkluderer med at PST ikke har foretatt seg noe for å avklare det rettslige grunnlaget ut over å ha uformell kontakt med departementet (utkast til melding s 11) er dette faktisk feil og vi ber om at dette rettes i meldingen.

PST har forståelse for utvalgets mandat, men finner at det i denne saken er svært viktig å informere Stortinget også om de vurderinger som lå til grunn for PSTs vurdering av behov og risiko. I den forbindelse er den europeiske implementeringen av PNR-direktivet og nasjonalt arbeid vedrørende samme et sentralt moment.

Vi finner også grunn til å knytte merknader til utvalgets kritikk knyttet til at PST har endret rettslig oppfatning i løpet av saksgangen. Som PSTs redegjørelser i saken tidligere, og oppsummert over, har vist var tjenesten i utgangspunktet av den oppfatning at det forelå hjemmel for innhenting i utlendingsloven med forskrift. At PST etter avklaringer gir uttrykk for ny rettslig forståelse kan tjenesten vanskelig se som noe annet enn naturlig.

Omfanget av innhenting av flypassasjerinformasjon

Utvalget uttaler videre i utkast til melding

«PST har fått flere 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.»

For så vidt gjelder dette punktet er det viktig for tjenesten å minne om at tjenesten initielt mente å ha lovlig tilgang til opplysningene og behandlet opplysningene ut fra denne forutsetningen, jf redegørelsen over.

Det er videre viktig å understreke at listene som har blitt tilsendt fra flyselskapene ikke har vært tilgjengelige i våre sentrale systemer. Det er også viktig å understreke at opplysningene kun har vært tilgjengelig for et fåtall personer og opplysningene kun har vært benyttet som underlag for konkrete forespørsler i konkrete saker.

Innsyn i ansattes e-postkontoer og personlige områder

PST merker seg utvalgets anmodning om at tjenesten legger til rette for kontroll av personlige e-postservere og personlige fil-områder.

Det vises til den strenge regulering som foreligger vedrørende innsyn i ansattes e-postkontoer, jf forskrift om arbeidsgivers innsyn i e-postkasse og annet elektronisk lagret materiale. PST legger til grunn at utvalget vil følge de samme prosedyrer og rettssikkerhetsforanstaltninger ved innsyn som forskriften legger opp til, slik at PSTs ansatte får nødvendig vern.

PSTs håndtering av saken

Utvalget viser på s 19 i utkast til melding til at

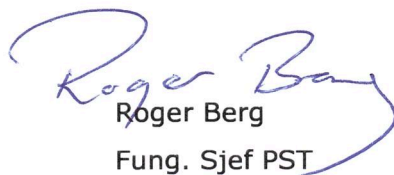
«i denne saken står flere spørsmål ubesvart».

PST vil bemerke at tjenesten ikke har holdt tilbake opplysninger til utvalget, ei heller latt spørsmål forbli ubesvarte. Saken har imidlertid vært kompleks og utviklet seg over lang tid, og det gir et feil bilde av faktum dersom tidlige redegjørelser tolkes i lys av problemstillingen slik den etter hvert tok form.

Avsluttende merknader

PST tar kritikken svært alvorlig. Våre innspill til meldingen må ses i lys av dette. Landets sikkerhetstjeneste skal ikke innhente opplysninger uten tilstrekkelig hjemmel. Selv i tilfelle hvor det foreligger sterke grunner og behov for innhenting skal det lovgivende system ikke forseres. Dette er uomtvistet.

Vi håper at våre innspill kan bidra til en god fremstilling av et faktum som legger til rette for en kritikk som hensyntar de nyanser som foreligger i saken.


Roger Berg
Fung. Sjef PST