

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep.
0030 OSLO

17.12.2021

Vår ref.: 2021/349-3

Deres ref.: 21/4559 - NNO

Høringssvar fra EOS-utvalget – høring om forslag til endringer i politiloven, politiregisterloven og politiregisterforskriften – PSTs etterretningsoppdrag og bruk av åpent tilgjengelig informasjon

1. Innledning

EOS-utvalget viser til Justis- og beredskapsdepartementets (JD) høringsbrev 7. oktober 2021 om forslag til endringer i politiloven, politiregisterloven og politiregisterforskriften – PSTs etterretningsoppdrag og bruk av åpent tilgjengelig informasjon. Utvalget inngir med dette høringssvar.

EOS-utvalget praktiserer en høy terskel for å inngi høringssvar. Det ligger ikke til utvalgets mandat å ha synspunkter på hvilke oppdrag og overvåkingsmetoder PST gis av Stortinget som lovgiver og av departementet på forskriftsnivå. Forslaget til endringer i politiloven, politiregisterloven og politiregisterforskriften får konsekvenser for utvalgets kontrollvirksomhet og gir dermed grunn til enkelte merknader.

Utvalget har merket seg at høringsnotatet gjennomgående viser til EOS-utvalget som en sikringsmekanisme. Utvalget er ikke ment som en garantist for at feil ikke skjer eller ikke kan skje i EOS-tjenestene. Vår kontroll er stikkprøvebasert og legger ikke opp til en fullstendig gjennomgang av all overvåkingsevne i PST. Utvalgets eksterne kontroll erstatter ikke den forvaltningsmessige styringen og kontrollen av PST.

2. Merknader til forslaget

2.1 Om forholdet mellom politi- og etterretningsvirksomhet

PSTs rolle og oppgave er å forebygge og etterforske bestemte straffbare handlinger, jf. politiloven § 17 b. I tillegg er DSE gitt særlige oppgaver i politiloven § 17 c, blant annet å utarbeide trusselvurderinger til bruk for politiske myndigheter. Departementet angir at det allerede er «forutsatt at PST skal drive med etterretning innenfor sitt mandat» og at dette bør fremgå direkte av politiloven.

På denne bakgrunn foreslås en formulering for PSTs etterretningsoppdrag i politiloven § 17 b nytt fjerde ledd. Som en følge foreslås at PST gis selvstendig hjemmel til å behandle opplysninger som er «nødvendig for etterretningsvirksomheten», jf. forslag til § 64 tredje ledd ny nr. 6.

POST: Postboks 84 Sentrum, 0101 OSLO
BESØK: Nils Hansens vei 25
TELEFON: 23310930
E-POST: post@eos-utvalget.no
INTERNETT: www.eos-utvalget.no

Utvalget vil bemerke at det er tradisjon for å skille mellom politi- og rettshåndhevende oppgaver på den ene siden og etterretningsoppgaver på den andre. Forarbeidene til ny e-lov beskrev det prinsipielle skillet slik:

«I motsetning til politiet og påtalemyndigheten, som opererer med grader av sannsynlighet for at noen har foretatt eller forbereder en straffbar handling, forholder Etterretningstjenesten seg til om innhenting vil besvare norske myndigheters informasjonsbehov. Det er uten betydning om noen har gjort eller kan komme til å gjøre noe straffbart, og tjenesten har ingen oppgaver knyttet til straffeforfølgning. På grunn av disse særtrekkene mener departementet at terskelen for når tjenesten kan innhente informasjon, må være lav»¹.

Siden PST også har viktige oppgaver knyttet til forebygging og etterforskning, er det der vanskelig å opprettholde et like sterkt skille mellom etterretningsoppgaver og andre oppgaver. Utvalget vil her bemerke at selv om det i overskriften til utkastet til ny § 65 a i politiregisterloven bare blir nevnt «etterretningsformål», fremgår det av andre ledd at den innsamlede informasjonen også kan benyttes til å opprette en forebyggende sak eller til etterforskningsformål. Med en slik generell åpning for overføring til andre formål tjener allerede innsamlingen egentlig alle de tre formålene som PST (dersom forslaget blir gjennomført) skal ivareta. Dermed er heie innsamlingssystemet også et langt mer kraftfullt verktøy for PST, og dermed et potensielt langt større personverninngrep, enn overskriften til § 65 a kan gi inntrykk av.

En slik utvisking av skillet mellom politi- og etterretningsvirksomhet for PSTs del har etter utvalgets syn prinsipielle, rettslige og faktiske konsekvenser. Sett fra et kontrollperspektiv kunne dette med fordel ha vært utredet nærmere.

2.2 Generelt om masseinnsamling og automatisert behandling som inngrep i privatlivet

Når behandlingen av opplysningene skjer for etterretningsformål foreslår departementet å bestemme i forskriften at det kan skje ved bruk av «automatiserte analyseverktøy», jf. forslaget til ny § 21-8 andre ledd i politiregisterforskriften. Bruk av automatiserte analyseverktøy reiser rettslige, tekniske og kontrollrelaterte problemstillinger.

Som departementet skriver², vil innsamling og lagring av offentlig tilgjengelig informasjon om enkeltpersoner kunne utgjøre et inngrep i retten til respekt for privatlivet (GrL § 102 og EMK art. 8), særlig der innhenting er systematisk og informasjonen lagres over tid. I høringsnotatet går departementet gjennom rettspraksis fra EMD, blant annet dommene *Big Brother Watch vs. UK* og *Centrum för Rättvisa vs. Sverige* fra 2021. Departementet skriver at dommene har «begrenset overføringsverdi» fordi de gjelder hemmelig overvåkning, i motsetning til masseinnhenting fra åpne kilder. Utvalget etterlyser likevel en nærmere vurdering av *hvilken* overføringsverdi dommene har til departementets forslag. I disse dommene har EMD utviklet et sett med vurderingskriterier som er mer tilpasset innsamling av store datamengder (bulk) enn i tidligere rettspraksis. Særlig viktig er prinsippet om «end-to-end-safeguards»³. Selv om de to sakene gjaldt utenlandsetterretning (kommunikasjon ut og inn av landet), er mange av betraktningene like relevante for innenlandsetterretning, som tradisjonelt blir ansett som enda mer inngripende.

Det er riktig nok en vesentlig forskjell mellom innsamling og lagring av hemmelig og åpent tilgjengelig informasjon. Utvalget mener likevel at forskjellen er mindre vesentlig enn høringsnotatet kan gi inntrykk av. Det vises her til *Big Brother Watch* par. 330⁴ der det blir sagt at «the need for safeguards will be all the greater where the protection of personal data undergoing automatic processing is concerned». Videre heter det i *Big Brother Watch* par. 342⁵: "Furthermore, any intrusion occasioned by the acquisition of related communications data will be magnified when they

¹ Prop. 80 L (2019-2020) Lov om Etterretningstjenesten, punkt 9.3.3.

² Høringsnotatet punkt 3.4.1 og 5.2.1.

³ *Big Brother Watch* par. 350, *Centrum för Rättvisa* par. 264.

⁴ Tilsvarende *Centrum för Rättvisa* par. 244.

⁵ Tilsvarende *Centrum för Rättvisa* par. 256.

are obtained in bulk, since they are now capable of being analysed and interrogated so as to paint an intimate picture of a person through the mapping of social networks, location tracking, Internet browsing tracking, mapping of communication patterns, and insight into who a person interacted with (see paragraph 317 above).”

Bruk av automatiserte analyseverktøy vil generere nye data om enkeltpersoner, som personen ikke har valgt å dele åpent.

Utvalget kan ikke se at rettslige, tekniske og kontrollrelaterte problemstillinger knyttet til bruk av automatiserte analyseverktøy er utredet.

2.3 Om vilkår for innhenting av åpent tilgjengelig informasjon

Etterretningsoppdraget ledsages av en hjemmel for PST til å «behandle åpent tilgjengelig informasjon», jf. forslag til ny § 65 i politiregisterloven. Departementet karakteriserer dette om «masseinnsamling og behandling av åpent tilgjengelig informasjon»⁶. Departementet legger til grunn at PST vil behandle store mengder informasjon «hvorav mye av informasjonen vil være av mindre interesse for PST»⁷.

Det fremgår ikke av høringsforslaget om det har vært vurdert å fastsette en egen hjemmel for selve innhentingsmetoden, slik det er gjort i etterretningstjenesteloven § 6-2. Utvalget savner en vurdering av behovet for å lovfeste innhenting av åpent tilgjengelig informasjon som en metode for PST.

Slik utvalget forstår forslaget er vilkåret som settes for innhenting og behandling av store mengder åpent tilgjengelig informasjon at dette er «nødvendig» for «etterretningsformål» / «etterretningsvirksomheten», jf. forslaget til ny § 65 a og ny § 64 tredje ledd nr. 6. For disse opplysningene foreslås bestemmelsene i politiregisterloven § 6 (krav til opplysningenes kvalitet) og § 7 (behandling av særlige kategorier personopplysninger) unntatt.

Departementet ser at det «er knyttet betydelige personvernmessige betenkeligheter til»⁸ forslaget og at det vil føre til at PST «kan behandle opplysninger om en stor andel av befolkningen»⁹. Utvalget reiser spørsmål ved om inngrepet burde vært ledsaget av ytterligere vilkår for å ivareta borgernes personvern og rettsikkerhet – og i forlengelsen sikre mulighet for reell kontroll fra utvalget.

2.4 Om bruk av informasjon innhentet for etterretningsformål til andre formål

Forslaget til den nye bestemmelsen i politiregisterloven § 65 a har overskriften behandling av åpent tilgjengelig informasjon til «etterretningsformål». Etter at opplysningene er innhentet, foreslår departementet at opplysningene kan «brukes» for *ytterligere* to formål:

- Til opprettelse av eller bruk i forebyggende sak.
- Til bruk for PST i tjenestens etterforskningsoppgaver.

Denne typen bruk av opplysninger fra masseinnsamlingen i konkrete saker vil utgjøre et nytt og kraftigere inngrep i de berørtes personvern og privatliv. Hvis tankegangen fra de nyeste EMD-dommene legges til grunn, bør det på dette stadiet legges inn ytterligere rettssikkerhetsgarantier. Også hensynet til utvalgets kontroll taler for at det defineres hva «bruk» av opplysninger som er innhentet for etterretningsformål i forebyggende sak innebærer, og på hvilke vilkår personopplysninger kan flyte mellom disse sporene.

⁶ Høringsnotatet punkt 5.2.4.

⁷ Høringsnotatet punkt 5.2.2

⁸ Høringsnotatet punkt 5.2.1.

⁹ Høringsnotatet punkt 5.2.6.

2.5 Om sletting av opplysninger

I forslag til ny politiregisterlov § 65 a tredje ledd går det frem at opplysninger innhentet fra åpne kilder skal slettes etter 15 år. Utvalget savner en faglig begrunnelse for lengden på fristen. I vurderingen av hvor lenge opplysningene kan beholdes, mener utvalget det er relevant å legge vekt på at inngrepet overfor den enkelte borger blir større jo lenger opplysningene lagres.

EOS-utvalget har omtalt problemstillinger rundt sletting av opplysninger i PST i årsmeldingene for 2001-2004, 2007-2012 og i 2017. Det er fortsatt uavklarte tekniske spørsmål rundt sletting. Utvalget vil påpeke at ved innføring av en ny metode med en lengstefrist for sletting, er det viktig at fungerende slettefunksjonalitet er på plass i PSTs systemer før innhenting settes i gang. EOS-utvalget må også kunne kontrollere slettefunksjonaliteten.

2.6 Om sperring av opplysninger

I forslag til ny politiregisterlov § 65 a andre ledd står det at opplysningene skal sperres. Det er i utgangspunktet positivt at opplysninger fra masseinnsamlingen via åpne kilder holdes adskilt fra annen informasjon som PST lagrer, og at det oppstilles klare adgangsbegrensninger. Selv om dette ikke er «registrering» i politiregisterlovens forstand, innebærer imidlertid også en slik sperret behandling en lagring av personopplysninger som bør være omsluttet av klare regler. EOS-utvalget har omtalt problemstillinger rundt sperring av opplysninger i PST i årsmeldingene for 2012, 2014, 2015 og 2017. Det er fortsatt uavklarte rettslige og tekniske spørsmål knyttet til sperring.

Utvalget vil også påpeke at det ved innføring av en ny metode der sperring utgjør en sentral del av reguleringen, er viktig at adekvat sperrefunksjonalitet er på plass i PSTs systemer før innhenting settes i gang. EOS-utvalget må også kunne kontrollere sperrefunksjonaliteten.

2.7 Om tilrettelegging for utvalgets kontroll

Det er i punkt 6 i høringsforslaget vist til at PST vil ha behov for IKT-systemer for å lagre og analysere innhentet åpen informasjon. Det er nødvendig at PST også tilrettelegger sine systemer for kontroll, ved å bygge inn kontrollmuligheter som del av systemene. Dette bør gjøres i samråd med utvalget, for å sikre at kontrollbehovene ivaretas. Dette gjelder også eventuelle automatiserte analyseverktøy. Utvalget viser til e-loven § 7-11 siste ledd.

2.8 Om budsjettmessige konsekvenser for EOS-utvalget

Departementet antar at forslaget ikke vil få budsjettmessige konsekvenser for EOS-utvalget. En vedtakelse av de foreslåtte reglene vil imidlertid kreve betydelig mer av utvalgets kontroll med PST. Dersom det legges inn ytterligere vilkår for innhenting, lagring, bruk og sletting av opplysningene, slik utvalget her har etterlyst, vil det få ytterligere konsekvenser for utvalgets ressursbehov.

EOS-utvalgets kontrollkapasitet kan til en viss grad økes gjennom en forsterking av sekretariatet, slik det blir gjort i forbindelse med utvalgets nye kontrolloppgaver etter E-loven. I tillegg kan det bli behov for teknisk utstyr og programvare hos utvalget for opplæring og analyse av data i kontrolløyemed. Legges nye og krevende oppgaver til EOS-utvalget, vil det imidlertid også utfordre rammene for selve utvalgets arbeid og involvering i de ulike deler av kontrollen.

Med vennlig hilsen



Astri Aas-Hansen
utvalgsleder