

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Deres referanse
16/203 SL KJS/KR

Vår referanse
16/01055-2/RBT

Dato
18.08.2016

Datatilsynets høringsuttalelse - utvidet lagringstid for opplysninger fra Tolletatens skiltgjenkjenningssystem (ANPR)

Innledning

Vi viser til Finansdepartementets høringsbrev av 22. juni 2016, med forslag til endringer i tolloven.

Forslaget går ut på å utvide lagringstiden for opplysninger om kjøretøy innhentet med kameraovervåking og Tolletatens skiltgjenkjenningssystem (ANPR). Opplysningene er bilde av kjøretøyet, registreringsnummer, tid og dato. Dette er opplysninger som per i dag lagres i inntil én time for å gjøre direkteoppslag i motorvognregisteret AUTOSYS. Det som nå foreslås er å utvide lagringstiden til seks måneder. Utvidelsen av lagringstiden er begrunnet med at Tolletaten skal kunne bruke informasjonen til analyse av grensetrafikken for å planlegge fremtidige kontroller og plukke ut kontrollobjekter mer målrettet (kalt for underretning). Formålet med lovforslaget er å effektivisere Tolletatens grensekontroll.

Datatilsynets vurdering av forslaget

Forslaget innebærer at Tolletaten vil gjøre en automatisk, systematisk og unntaksfri registrering av alle kjøretøy som passerer grensen inn til Norge ved bruk av ANPR. Registreringen innebærer en behandling av personopplysninger fordi kjøretøyet registreringsnummer kan knyttes til eier.

Datatilsynet mener at denne typen masseregistrering av personopplysninger utgjør et inngrep i enkeltpersoners rett til privatliv. De fleste personer som passerer grensen har ikke gjort noe galt. En systematisk og automatisk lagring av alle kjøretøy som passerer over den norske grensen vil kunne oppleves som både ubehagelig og krenkende. Datatilsynet legger til grunn at lovforslaget utgjør et inngrep i retten til privatliv, beskyttet i Grunnloven § 102 og Den Europeiske Menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 8.

Det er på visse vilkår anledning for samfunnet til å begrense den enkelte persons privatliv. For at et inngrep i retten til privatliv skal være tillatt, oppstiller både Grunnloven og EMK tre kumulative krav: inngrepet må forfølge et legitimt formål, det må ha tilstrekkelig hjemmel og det må være forholdsmessig, jf. Rt. 2014 side 1105 og Rt. 2015 side 93. Om forholdsmessighet uttaler Høyesterett i Rt. 2015 side 93, avsnitt 60 at *«forholdsmessighetsvurderingen må ha for øye balansen mellom de beskyttede individuelle*

interessene på den ene siden og de legitime samfunnsbehovene som begrunner tiltaket på den andre».

Finansdepartementet redegjør i lovforslaget om hvorfor man mener det er behov for et analyseverktøy for å gjøre grensekontrollen mer målrettet. Departementet viser til at dagens trusselbilde er endret med større innslag av organisert kriminalitet og aktører som er både profesjonelle og kyniske. Dette har ført til at Tolletatens kontrolloppgaver har økt både i omfang og kompleksitet. Formålet med Tolletatens kontroller er å beskytte samfunnet, forbrukere og næringsliv. Datatilsynet legger til grunn at lovforslaget forfølger et legitimt formål som kan gjøre inngrepet berettiget.

Videre redegjør Finansdepartementet for kravet om tilstrekkelig hjemmel for å bruke skiltgjenkjenningsskamera til underretningsformål og forlenget lagringstid for opptak gjort med kameraovervåking. Datatilsynet er enig i at Tolletatens bruk av kameraovervåking til underretningsformål bør være tydelig hjemlet. I tillegg er det påkrevd med uttrykkelig hjemmel for utvidet lagringstid siden det etter de alminnelige reglene kun er tillatt med inntil sju dagers lagringstid for opptak gjort med kameraovervåking.

Lakmustesten er så om lovforslaget er forholdsmessig. Med forholdsmessighet menes om lovforslaget har oppnådd den rette balansen mellom hensynet til individets interesse i å kunne ferdes fritt uten statlig overvåking og hensynet til samfunnets legitime behov for beskyttelse mot ulovlig vareinnførsel. Et inngrep skal ikke gå lenger enn det som er strengt tatt nødvendig, og det skal være akseptabelt og legitimt, jf. EU domstolens avgjørelse i sak C-293/12 og C-594/12 (datalagringsdirektivet) avsnitt 46.

I høringsnotatet drøftes lovforslagets forholdsmessighet øverst på side 13. Departementet skriver her at lovforslaget utfordrer personvernet, men at man mener gevinsten for Tolletatens kontrollvirksomhet kan begrunne masseinnhenting og lagringen av personopplysningene. Ut fra personvern hensyn velger man likevel å sette en grense for lagringstiden på seks måneder.

Datatilsynet mener Finansdepartementet i realiteten ikke har gjort noen som helst reell vurdering av hvilke personvernkonsekvenser forslaget vil få. Departementet har vist til de relevante rettslige kilder som sier at staten plikter å respektere borgernes privatliv og at begrensninger i rettigheten bare kan skje på nærmere angitte vilkår. Dette er ikke annet enn et selvsagt rettslig utgangspunkt. Både Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 krever at inngrep i privatlivet må vurderes og begrunnes konkret. I kravet om konkret vurdering ligger at ikke bare argumenter *for* forslaget skal på bordet. Minst like viktig er at også argumenter *mot* forslaget må identifiseres. Finansdepartementet har ikke i lovforslaget pekt på et eneste mothensyn som gjør seg gjeldende ved systematisk lagring av grensepasseringer i en seks måneders periode. Dette er en så stor svakhet ved lovforslaget at Datatilsynet mener forslaget må utredes på nytt.

Datatilsynet vil peke på det vi mener er argumenter som gjør seg gjeldende mot forslaget slik det er utformet.

For det første: Man må legge til grunn at de langt fleste reisende som passerer grensen ikke har kriminelle hensikter. Likevel er det nå foreslått at samtlige kjøretøy automatisk skal registreres i Tolletatens registre. Vi mener det er en personvernulempe i seg selv å være registrert hos en statlig kontrolletat. Personvernulempen blir større når formålet er så vagt som «analyse». Hva vil det egentlig si? Hvor avanserte algoritmer vil bli brukt her? Hvilke konsekvenser får det for den gjennomsnittlige reisende at hver grensepassering blir registrert i et halvt år? Hvilken informasjon skal gis om registreringen? Hvilke sikkerhetstiltak skal være på plass rundt lagringen? Hvor streng skal tilgangsstyringen være internt hos Tolletaten? Etter å ha lest høringsforslaget sitter Datatilsynet igjen med flere spørsmål enn svar. Dette gjør det umulig å gjøre en reell vurdering av om lovforslaget er velbegrunnet, gjennomtenkt og ikke går lenger enn strengt nødvendig for å oppnå formålet. Uten størrelser i vektskålen kan man ikke gjøre en avveining av hvilke hensyn som skal veie tyngst. Dette øker risikoen for å innføre et tiltak som ikke oppfyller kravet om forholdsmessighet etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8.

For det andre: Finansdepartementet foreslår en lagringstid på seks måneder av hensyn til personvernet. Det er i utgangspunktet positivt med en absolutt slettefrist fordi klare regler om sletting kan være med på å gjøre inngrepet forholdsmessig. Likevel, Datatilsynet kan ikke se at den fastsatte slettefristen på seks måneder er nærmere begrunnet. Hvorfor seks måneder og ikke tre? Eller hvorfor ikke én måned? Lagringstiden må begrunnes konkret for at vi skal kunne ha en oppfatning om lagringen fremstår som nødvendig og relevant for å oppfylle Tolletatens behov. Til sammenligning har Politiets sikkerhetstjeneste en slettefrist på fire måneder for opplysninger som er registrert uten formålsbestemthet, nødvendighet og relevans, se politiregisterloven § 65.

For det tredje: Hvem som kan få tilgang til dataene om grensetrafikken er et tema for seg. Datatilsynets erfaring er at opplysninger som blir registrert vil bli brukt – også til sekundærformål. Det er nærliggende at andre kontrolletater kan ønske seg tilgang til informasjonen om de tusenvis av grensepasseringene som skal lagres hos Tolletaten. Skatteetaten, politiet, NAV og andre kan antas å ville bruke sine lovhemler for å få informasjon utlevert. Isolert sett kan kontrollorganenes innhenting av personopplysninger forfølge et legitimt formål. Men samlet sett vil omfattende bruk av personopplysninger i kontrolløyemed innebære at kontrollsamfunnets grep kan bli klamt. Tematikken om tilsiktet eller utilsiktet sekundærbruk av personopplysninger fra grensepasseringer er ikke berørt i lovforslaget. Dette må utredes.

For det fjerde: Datatilsynet mener det må legges frem dokumentasjon på at forslaget vil ha den tilsiktede effekten for å beskytte samfunnet. Behovet for masseregistrering av alminnelig grenseferdsel, uten hensyn til mistanke eller påvist forhøyet risiko for lovbrudd, må være godt dokumentert. I tillegg må det på plass rutiner for evaluering i ettertid for å vurdere om tiltaket er egnet til å beskytte samfunnet på en slik måte at behovet overstiger ulempene.

Til slutt vil vi understreke at det er meget beklagelig at Finansdepartementet nok en gang legger fram et lovforslag der personvernkonsekvenser, forholdet til Grunnlovens § 102 og EMK er mangelfullt utredet.

Ut fra disse grunner mener Datatilsynet at lovforslaget må utredes på nytt.

Med vennlig hilsen

Bjørn Erik Thon
direktør

Rannveig Bakke Tvedten
rådgiver

Kopi: Kommunal- og moderniseringsdepartementet
v/Statsforvaltningsavdelingen
Postboks 8112 Dep, 0032 OSLO

Norges nasjonale institutt for menneskerettigheter
Postboks 6706
0130 Oslo