

Dokument nr. 16

(2002-2003)

**Årsmelding for 2002 fra Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-,
overvåkings- og sikkerhetstjeneste
(EOS-utvalget)**

Dokument nr. 16

(2002-2003)

Årsmelding for 2002 fra Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget)

Til Stortinget

1. OVERSIKT OVER UTVALGETS VIRKSOMHET I 2002

Kontrollvirksomheten i 2002 har ikke vært preget av større enkeltsaker.

Samarbeid og koordinering av EOS-tjenestenes virksomhet synes å bli en stadig mer aktuell problemstilling. I kapittel 4 i meldingen for 2001 omtalte utvalget regelverket for samarbeidet mellom EOS-tjenestene. Det ble vist til at gjeldende samarbeidsinstruks fra 1980 etter tjenestenes egen vurdering er foreldet, og at mangelen på oppdaterte regler gir seg utslag i en viss usikkerhet når utvalget tar opp spørsmål om samarbeid og informasjonsutveksling. Også i inspeksjonsvirksomheten i 2002 har det kommet opp enkelte spørsmålsstillinger som har tilknytning til samarbeidet mellom tjenestene, særlig vedrørende fortolkning av regelverk. Også den teknologiske utviklingen innenfor data og telekommunikasjon og internasjonaliseringen av trusselbildet har betydning for samarbeidet mellom tjenestene, og grensesnittet mellom dem. Derfor er det av betydning også for utvalgets kontroll med tjenestene at det foreligger klare linjer for informasjonsutveksling, samarbeid og oppgavefordeling tjenestene imellom. Ved kgl. res. 20. desember 2002 er det fastsatt ny instruks for Koordinerings- og rådgivningsutvalget for tjenestene. Videre arbeider Forsvarsdepartementet med en ny samarbeidsinstruks for tjenestene, som ventes å foreligge i løpet av første halvår 2003. Et siktemål med de nye instruksene er å styrke Koordinerings- og rådgivningsutvalget, og etablere et mer tidsmessig og effektivt grunnlag for koordinering og grensedragnings.

Forholdet til tjenestene har også i 2002 generelt sett vært preget av et godt samarbeid. Kontrollen har skjedd uhindret, og så langt utvalget kan vurdere det, har tjenestene gitt utvalget den informasjon som det er bedt om. Utvalget legger vekt på at tjenestene også av eget tiltak informerer om forhold som kan være av betydning for kontrollvirksomheten, og gjør regelmessig tjenestene kjent med at det forventes. Det vi-

ses til at det er viktig for å oppnå en effektiv kontroll at tjenestene selv bringer opp saksforhold, prosjekter osv, spesielt slike som kan ha rettssikkerhetsmessige implikasjoner. En ren orientering eller informasjon til utvalget kommer ikke i konflikt med prinsippet om at utvalgets kontroll skal være etterfølgende.

I kontrollen med PST har problemstillinger knyttet til registrering av personer og utlevering av personopplysninger stått sentralt. Når det gjelder kontrollen av Forsvarets sikkerhetstjeneste (FO/S) har utvalget sett på tjenestens sentrale register for klaring og personkontroll. Fra kontrollen med Forsvarets etterretningstjeneste kan særlig nevnes at det er foretatt inspeksjon av Globus II-radaren i Vardø etter at den ble satt i operativ drift.

Utvalgets meldinger til Stortinget inneholder ingen graderte opplysninger. Før melding avgis til Stortinget, får de enkelte tjenester tilsendt utkast til de deler av meldingen som omhandler deres virksomhet og kontrollen med den. Tjenestene anmodes om å gjøre oppmerksom på eventuelle faktiske feil, og dersom det skulle forekomme graderte opplysninger.

Inspeksjonsvirksomheten

Utvalget har i 2002 foretatt totalt 24 inspeksjoner. Av disse er 6 avholdt i den sentrale enhet i PST (DSE), 4 er avholdt i Forsvarets sikkerhetstjeneste sentralt (FO/S), og 2 i Forsvarets etterretningstjeneste sentralt. Det er avholdt 10 inspeksjoner i regionale og lokale ledd i tjenestene, og det er foretatt inspeksjon av personellsikkerhetstjenesten i 2 sivile etater. På flere av inspeksjonene har utvalgets sakkyndige deltatt.

Det er foretatt 5 inspeksjonsreiser i løpet av året: Til Kirkenes 15. mai, til Hamar 11. juni, til Kristiansand 29. august, til Vardø, Vadsø og Hammerfest 17. og 18. september, og til Rygge og Sarpsborg 16. oktober. På reisene er det foretatt inspeksjon av regionale og lokale ledd innenfor alle tre tjenester.

Bestemmelsene om inspeksjonshyppighet og inspeksjonssteder i kontrollinstruksen § 11 nr 2, er overholdt. Utvalget har i løpet av året hatt 16 interne arbeidsmøter. Med deler av utvalget er det gjennomført 3 møter i DSE.

Klagesaker og saker tatt opp av eget tiltak

Utvalget har mottatt 28 klager i 2002. Av disse rettet 25 seg mot PST, 2 rettet seg mot Forsvarets sikkerhetstjeneste og 1 klage rettet seg mot Forsvarets etterretningstjeneste. I tillegg mottar utvalget fortsatt en del rene innsynsbegjæringer. Slike begjæringer kan utvalget ikke behandle. Det er gitt orientering om Innsynsutvalget i saker hvor det kunne synes som et aktuelt alternativ.

Det er i løpet av året opprettet 12 saker på grunnlag av forhold som er tatt opp av eget tiltak.

Møter

Det er avholdt et orienteringsmøte med Datatilsynet 22. januar 2002, og med forsvarsministeren 12. juni 2002. Videre er det gjennomført studiebesøk hos svenske kontrollmyndigheter 7.-9. april 2002, og hos danske kontrollmyndigheter 12.-13. november 2002. Utvalgets leder og sekretær deltok 3.-5. oktober 2002 på et seminar i Geneve om parlamentarisk kontroll med EOS-tjenester, i regi av Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces (DCAF). Videre mottok utvalget 10. oktober 2002 en parlamentarikerdelegasjon fra Cuba. Nedenfor gis en kortfattet orientering om de møtene som her er nevnt.

Orienteringsmøte med Datatilsynet

I møte med Datatilsynet 22. januar 2002 fikk utvalget en orientering om den nye personopplysningsloven og forskriften. Det ble særlig lagt vekt på å orientere om Datatilsynets oppgaver inn mot EOS-tjenestenes arbeidsområder, og personopplysningslovens regler for utlevering av personopplysninger til andre lands myndigheter. Videre fikk utvalget en orientering om Schengen Informasjonssystem og Datatilsynets oppgaver som kontrollmyndighet her.

Møte med forsvarsministeren

Utvalget har hatt som praksis å be om et orienteringsmøte når det tiltrer ny statsråd i Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet. I tråd med det hadde utvalget 12. juni 2002 møte med forsvarsministeren. Foruten å gi en orientering om kontrollvirksomheten, ble enkelte generelle problemstillinger tatt opp. Utvalget redegjorde bl.a. for den erfaring fra kontrollvirksomheten at ungdom ofte blir nektet sikkerhetsklarering på grunn av enkeltstående straffbare handlinger begått i 15-18-årsalderen. Det utelukker dem fra en utdanning og karriere i Forsvaret. Utvalget påpekte behovet for bedre informasjon til ung-

dom om slike konsekvenser, og viste til at problemstillingen tidligere er omtalt i utvalgets årsmelding. Statsråden ga uttrykk for at departementet ville se på problemstillingen og hva som eventuelt kan gjøres med den. Utvalget har registrert at Vernepliktsverket senere har fått i oppdrag å se på mulige informasjonstiltak.

Møte med svenske kontrollmyndigheter

Utvalget gjennomførte 8. og 9. april 2002 møter i Stockholm med svenske kontrollmyndigheter, og med representanter for tjenestene.

Utvalget møtte forsvarsministeren, Regjeringens samordningssekretariat for etterretningsspørsmål, det regjeringsoppnevnte kontrollorganet for Forsvarets etterretningstjeneste, og kontrollorganet for Säpos registre (Registernemnden). Videre møtte utvalget ledelsen i Forsvarets etterretningstjeneste og i Säpo. Møtene ga et godt innblikk i det svenske kontrollsystemet. Spesielt møtene med Säpo og Registernemnden ga faglig utbytte. Det ble der gitt relativt inngående redegjørelser for hvordan Registernemnden arbeider med enkeltsaker hvor det er spørsmål om det foreligger grunnlag for registrering, og dens arbeid med spørsmål om vilkårene foreligger for utlevering av personopplysninger fra Säpos registre i forbindelse med personkontroll. Registernemnden, som er regjeringsoppnevnt, er tillagt godkjenningmyndighet før Säpo kan utlevere opplysninger til bruk for sikkerhetsklarering.

Møte med danske kontrollmyndigheter

Utvalget gjennomførte 12. og 13. november 2002 møter i København med danske kontrollmyndigheter.

Utvalget møtte Folketingets kontrollutvalg for etterretningstjenestene, justisministeren, og det regjeringsoppnevnte kontrollutvalget for EOS-tjenestenes personregistreringer (Wambergutvalget). Utvalget møtte også representanter for politiets etterretningstjeneste, og for Forsvarets etterretningstjeneste. Det parlamentariske kontrollutvalget består i Danmark av aktive parlamentarikere. Det har en annen innretning og en noe annen funksjon enn den norske kontrollordningen. I møtet med Forsvarets etterretningstjeneste ga sjefen for tjenesten en instruktiv orientering om tjenestens generelle virksomhet og prioriteringer. For øvrig var også her møtet med kontrollorganet for personregistreringer av særlig nytte. Som i møtet med den svenske registernemnden, viste Wambergutvalgets orientering at de problemstillingene kontrollmyndighetene her står overfor i stor grad er de samme som hos oss. Dette gjelder bl.a. det grunnleggende skjønsmessige vilkåret om tjenestlig relevans, og forbudet mot registrering på grunnlag av politisk tilhørighet, livssyn osv. Wambergutvalget fokuserte ellers i sitt arbeid på at sletting av en regis-

trering også må innebære at alle underliggende dokumenter vedrørende registreringen blir makulert/slettet.

Seminar om parlamentarisk kontroll med EOS-tjenester

Stortinget mottok i september 2002 en invitasjon til å delta i et seminar ("workshop") i Geneve om parlamentarisk kontroll med etterretningstjenestene. Bak seminaret sto organisasjonen Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces, DCAF. Organisasjonen er opprettet på initiativ av den sveitsiske regjering i år 2000, som også står bak hovedfinansieringen av organisasjonens aktiviteter. Den styres av The International Foundation Council, hvor 36 land er medlemmer. Norge ble medlem i inneværende år, representert ved Norges ambassadør til Sveits.

Senteret støtter stater og ikke-statlige institusjoner i arbeidet med å styrke demokratisk og sivil kontroll med de militære styrker og med etterretningstjenestene. DCAF har en stab på 30 spesialister fra 15 land. Blant de 12 arbeidsgrupper som sorterer under DCAF er det en som bl.a. beskjeftiger seg med parlamentarisk kontroll med etterretningstjenestene. DCAF har et betydelig engasjement i det tidligere Jugoslavia, hvor eksperter fra organisasjonen tilrettelegger ulike bilaterale prosjekter for demokratisk og sivil kontroll. Senteret har også støttet OSSE-prosjekter på Balkan.

Invitasjonen ble oversendt EOS-utvalget. Den ble herfra forelagt for Stortingets presidentskap, som fant det naturlig at utvalget deltok i seminaret, finansiert over eget budsjett.

Seminaret fant sted 3.-5. oktober 2002. Utvalget var representert ved leder og fast sekretær. Deltakerne, hvorav flere kom fra de såkalte "nye" demokratiene i Europa, redegjorde for sine kontrollordninger, eller mangel på slike, og diskuterte aktuelle problemstillinger forbundet med ordningene. Erfaringene fra seminaret blir samlet i form av en publikasjon, som kommer ut høsten 2003. Som norsk bidrag til publikasjonen har utvalget utarbeidet en bred presentasjon av den norske kontrollordningen.

Som oppfølging av utvalgets deltakelse i seminaret i Genève, fikk utvalget en forespørsel om å være medarrangør sammen med DCAF for et seminar i Oslo i 2003 som har som siktemål bl.a. å utarbeide en modellov for kontroll med etterretningstjenestene, basert på innspill fra 8 land, hvorav Norge blir ett. Etter at Presidentskapet sa seg enig i at henvendelsen aksepteres, er det besluttet at seminaret holdes i Oslo i september 2003.

Møte med parlamentarikerdelegasjon fra Cuba

Utvalgets leder mottok 10. oktober 2002 en parlamentarikerdelegasjon fra Cuba, som var interessert i den norske ordningen for kontroll med EOS-tjenes-

tene. Delegasjonen fikk en generell orientering om kontrollordningen. Det var særlig interesse for å få informasjon om utvalgets uavhengige stilling både i forhold til forvaltningsapparatet og Stortinget.

2. POLITIETS SIKKERHETSTJENESTE (PST)

Inspeksjoner, generelt om kontrollen med tjenesten

Utvalget har i 2002 gjennomført 6 inspeksjoner i Den sentrale enhet (DSE). Det er videre gjennomført inspeksjon av PST-enhetene i Øst-Finnmark politidistrikt (Kirkenes), i Hedmark politidistrikt (Hamar), i Agder politidistrikt (Kristiansand), i Vest-Finnmark politidistrikt (Hammerfest) og i Østfold politidistrikt (Sarpsborg).

Med deler av utvalget er det avholdt 3 møter i DSE i løpet av året for å få orientering om saker og gjennomgå dokumenter.

Det har ikke oppstått spesielle problemer i kontrollen med PST i 2002. I to klagesaker, som begge gjaldt registrering av personopplysninger, har utvalget imidlertid stilt spørsmål ved tjenestens vurderinger. Disse sakene omtales nærmere nedenfor. Også i inspeksjonsvirksomheten har fokus særlig vært rettet mot tjenestens registrering og utlevering av personopplysninger.

Registreringsspørsmål

Slettingsrutiner

I meldingen for 2001 redegjorde utvalget for at det ved Justisdepartementets registreringsrundskriv 28. oktober 1999 ble innført krav om at arbeidsregistreringer skal evalueres etter 5 år, og som hovedregel slettes dersom ikke noe nytt av betydning har kommet til etter registreringen. Tjenesten hadde imidlertid ikke innført rutiner for å ivareta dette kravet overfor registreringer i tjenestens sentrale arbeidsregister (NCR). Tjenesten oppga to grunner til at rutiner ikke var etablert - at NCR ikke ga mulighet for automatisk varsling, og at det ikke var utarbeidet kassasjonsregler for tjenesten slik arkivloven krever.

Utvalget har fulgt opp denne saken. Den er viktig i kontrollsammenheng fordi NCR er et meget stort register, og betydelig større enn de lokale og avsnittsvis arbeidsregistrene i tjenesten. I desember 2002 kunne tjenesten melde at man hadde funnet en data-teknisk løsning, og at det var utarbeidet kassasjonsregler i samarbeid med riksarkivaren. Etter dette er de nødvendige betingelser på plass for å oppnå en fortløpende evaluering av eldre registreringer. Kontroll med disse evalueringene blir en viktig oppgave for utvalget fremover.

Også ved inspeksjoner i politidistriktene har utvalget sett på om det er etablert rutiner for evaluering av registreringer etter 5 år. Det har vist seg at regelen ikke praktiseres konsekvent for så vidt gjelder lokale

arbeidsregistre. Etter foretatte inspeksjoner har utvalget påpekt dette skriftlig overfor to politidistrikter. Utvalget viste til at det er fastsatt i registreringsrundskrivet at en avgjørelse om å beholde personopplysninger i arbeidsregister ut over 5 år skal treffes av politimesteren eller den han bemyndiger, og være skriftlig begrunnet. Fordi kunnskapen om regelen og om hvordan den skal praktiseres synes å være varierende, anmodet utvalget de aktuelle distriktene om å henvende seg til DSE for å få nærmere orientering.

Bruk av arbeidsregistersaker

Ved inspeksjon av PST-avdelingene i to politidistrikter høsten 2002 fremkom det at man benyttet kategorien "arbeidsregistersaker". Det ble klart at man med dette mente arbeidsregistreringer, men stikkprøvekontroller i arkivene viste at arbeidsregistersakene hadde hver sin mappe, og at de kunne inneholde til dels ganske betydelige mengder dokumenter og rapporter mv. om vedkommende person eller foretak. Det var derfor med hensyn til realitet og innhold vanskelig å se hva som skilte mange av disse sakene fra de forebyggende personsakene, som er den sakskategori (bortsett fra etterforskningssakene) Justisdepartementets registreringsrundskriv omhandler.

Utvalget tok saken opp skriftlig med DSE og skrev bl.a.:

"Justisdepartementets registreringsrundskriv oppfattes å være basert på et klart skille mellom arbeidsregistreringer og saker, og rundskrivet stiller som kjent strengere krav til opprettelse og kontroll med forebyggende saker enn med arbeidsregistreringer. Rundskrivets skille mellom registreringer og saker kan hevdes å tale mot å operere med arbeidsregistreringer i form av mapper med til dels betydelige dokumentmengder. Ut fra en alminnelig oppfatning av hva et register er, vil man vel også normalt anse at samling av dokumenter og rapporter om en person i en mappe, med sikte på videre oppfølging eller undersøkelse, er å anse som en saksopprettelse og ikke en arbeidsregistrering. På den annen side er dette problemstillinger som ikke synes å være uttrykkelig regulert i registreringsrundskrivet.

Utvalget ønsker på denne bakgrunn en nærmere redegjørelse fra PST for hvordan innretningen av arbeidsregistrene ved disse distriktene samsvarer med registreringsrundskrivets bestemmelser. Det er også ønskelig om PST kan si noe generelt om hvordan et arbeidsregister bør være innrettet."

DSE svarte at det skal være en kvalitativ forskjell mellom registreringer som danner grunnlag for en forebyggende sak og arbeidsregistreringer i et arbeidsregister. Og DSE mente denne kvalitative forskjellen må gjenspeiles i forhold til hvordan opplysningene brukes og registreres. På den annen side påpekte DSE at innretningen av de aktuelle registersakene i mapper nok var begrunnet i et ønske om oversikt for tjenesten og for kontrollorganene. For øvrig opplyste DSE at man ville anmode Justisdeparte-

mentet om en evaluering og revisjon av registreringsrundskrivet, og at det ville være naturlig å gjennomgå de problemstillingene som var reist i den sammenheng.

Utvalget så ikke grunn til å gjøre mer med saken, men besluttet å avvende den varslede evalueringen av registreringsrundskrivet.

Årlig evaluering av forebyggende personsaker

I Justisdepartementets registreringsrundskriv er det bestemt at forebyggende personsaker skal evalueres årlig. Regelen er gitt for å unngå at gamle og uaktuelle saker blir liggende. Ved inspeksjon i et politidistrikt viste det seg at regelen ikke ble fulgt, i den forstand at det ikke fremgikk av sakene at de var evaluert. Saksantallet var lite, og distriktet opplyste at evaluering var foretatt, men at det ikke var nedtegnet på saken. Utvalget påpekte at det for den eksterne kontrollen er vesentlig at det fremgår av sakene om en slik evaluering er foretatt i henhold til registreringsrundskrivet, selv om forholdene er små.

Sanering av emnearkiver

Som redegjort for i tidligere årsmeldinger, utgjør de gamle emnearkivene i DSE en stor og uensartet arkivmasse som inneholder betydelige mengder personopplysninger. Tjenesten har tidligere vist til at mangel på kassasjonsregler har vært til hinder for å starte gjennomgang av disse arkivene. Etter at det nå er utarbeidet kassasjonsregler for tjenesten, er denne hindringen borte. Tjenesten arbeider nå med å finne frem til praktiske løsninger som kan forenes med Innsynsutvalgets arbeid. Utvalget vil fortsatt følge opp saken.

ABCDE-konferansen (Annual Bank Conference on Development Economics in Europe)

Norge var vertskap for Verdensbankens ABCDE-konferanse for 2002. Konferansen ble holdt i Oslo 24.-26. juni. På bakgrunn av opptøyene under EU-toppmøtet i Göteborg i juni 2001, var det omfattende mediedekning før konferansen, med spekulasjoner om opptøyer og terrorfrykt i forbindelse med tillyste demonstrasjoner fra antiglobaliseringsbevegelser.

Etter konferansen foretok utvalget en særskilt undersøkelse av personregistreringer PST hadde foretatt med referanse til konferansen. Undersøkelser ble gjort i DSE og fulgt opp ved senere inspeksjoner i politidistrikter.

Undersøkelsene viste at DSE i forkant av konferansen hadde anmodet PST-enhetene ved samtlige politidistrikter om å innmelde informasjon om alle personer som det var kjent skulle reise til Oslo for å delta i demonstrasjoner mot Verdensbanken. DSE uttalte til utvalget at anmodningen ikke var sendt i overvåkings- eller registreringsøyemed, men uteluk-

kende for å få et så godt grunnlag som mulig for å utarbeide en trusselanalyse for konferansen, hvilket var en pålagt oppgave for PST. DSE viste til at dette formålet også fremgikk av brevet. Det ble fremholdt at terskelen for å innhente informasjon i en evalueringsfase er lavere enn for å registrere informasjon. DSE ga likevel uttrykk for at det i anmodningen, som var sendt ut av en avsnittsjef, var bedt om unødvendig detaljert informasjon om ikke-voldelige demonstranter.

De videre undersøkelser viste at innmeldingene fra distriktene hadde hatt et svært beskjedent omfang. Og det var så langt utvalget kunne se verken på basis av informasjon fra distriktene eller fra andre kilder, foretatt registrering av personer i strid med gjeldende regler. Utvalgets undersøkelser avdekket heller ikke tilfeller av instruksstridig utlevering av personopplysninger til samarbeidspartnere med referanse til konferansen. På bakgrunn av DSEs brev til distriktene påpekte utvalget nødvendigheten av at tjenesten er seg bevisst skillet mellom politiske ytringer som verken gir grunnlag for informasjonsinnhenting om eller registrering av personer, og ytringer som gir grunnlag for konkret mistanke om planlegging av straffbare handlinger, f.eks. voldelige aksjoner. Fordi brevet ikke kunne sees å ha resultert i instruksstridig registrering eller oppbevaring av personopplysninger, så utvalget ikke grunn til å foreta noe ytterligere i saken.

Utlevering av personopplysninger til utenlandske samarbeidende tjenester

I årsmeldingen for 2001 omtalte utvalget betydningen av å føre kontroll med PSTs utlevering av personopplysninger til utenlandske samarbeidende tjenester, som følge av endringene i trusselbildet etter 11. september 2001. Situasjonen er fremdeles at de fleste lands sikkerhets- og etterretningstjenester er pålagt å gi kontraterrorarbeid høy prioritet. Trusselbildets internasjonale karakter fører til økt informasjonsutveksling over landegrensene, og avveiningen mellom hensynet til individets rettssikkerhet og hensynet til en effektiv terrorbekjempelse kan kreve vanskelige vurderinger i enkelttilfeller.

Trusselutviklingen har ført til at det er vedtatt skjerpede straffebestemmelser og særskilte rettergangsregler for terrrorsaker i flere av de landene PST samarbeider med. Det er også en tendens til at EOS-tjenestene gis videre fullmakter med hensyn til metodebruk bl.a. Skjerpet nasjonal lovgivning har dels kommet som konsekvens av de forpliktelser FN's sikkerhetsråds resolusjon 1373 (2001) pålegger medlemslandene for å bekjempe terrorisme. I Norge er resolusjonen fulgt opp ved provisorisk anordning 5. oktober 2001, som senere er avløst av lov 28. juni 2002. Ved denne loven ble det bl.a. innført nye straffebestemmelser mot terrorisme i straffeloven §§ 147

a og 147 b, foruten tiltak mot finansiering av terrorisme. I resolusjon 1373 er betydningen av informasjonsutveksling mellom landene understreket flere steder. I pkt. 2 f pålegges medlemslandene å yte hverandre best mulig bistand i etterforskning av straffesaker om finansiering eller støtte til terrorhandlinger, og i pkt 2 b pålegges statene å ta nødvendige skritt for å forhindre, dvs. forebygge terrorhandlinger, bl.a. gjennom informasjonsutveksling.

Situasjonen har gitt grunn til å opprettholde en aktiv kontroll med PSTs utlevering av personopplysninger til utenlandske samarbeidende tjenester. Utvalget har særlig vært opptatt av krav til notoritet rundt slike utleveringer, men har også sett på de materielle vilkårene for å utlevere opplysninger i enkelt saker. Når det gjelder krav til notoritet, er det nødvendig at personopplysninger som gis samarbeidende tjenester, nedtegnes og dokumenteres på en måte som gjør det mulig å etterprøve grunnlaget for utleveringen. Denne problemstillingen omtalte utvalget i meldingen for 2001, og utvalget har fortsatt arbeidet med dette i forhold til DSE i 2002. Tjenesten anser selv å ha god kontroll med den informasjonen som utleveres, og har vist til at utveksling av personopplysninger med samarbeidende tjenester generelt sett har et relativt beskjedent omfang. Tjenesten har imidlertid manglet et system for loggføring av denne type utleveringer. Utvalget har derfor ikke hatt full mulighet til å kontrollere hva som har vært utlevert f.eks. i en bestemt tidsperiode. Tjenesten har nylig meddelt at det er etablert et registreringssystem som gjør det mulig å holde løpende oversikt over personopplysninger som utleveres til andre lands tjenester. Dette vil legge til rette for en bedre kontroll.

Forholdet til overordnet påtalemyndighet

Overordnet påtalemyndighet, dvs. statsadvokatembetene og riksadvokatembetet, er i henhold til kontrollloven § 1 annet ledd unntatt fra utvalgets kontroll. I forbindelse med behandlingen av den såkalte Viksveen-saken, som er omtalt i årsmeldingen for 2001, tok utvalget opp de problemer som oppstår når kommunikasjonen mellom PST og overordnet påtalemyndighet foregår muntlig. Det vanskeliggjør avgrensningen av kontrollområdet mot overordnet påtalemyndighet.

På bakgrunn av saken ba riksadvokaten i rundskriv 30. august 2002 statsadvokatene om å sørge for at deres "beslutninger på etterforskningsstadiet formaliseres med tilstrekkelig notoritet slik at det ikke oppstår uklarhet om EOS-utvalgets kontrollområde." Rundskrivet innebærer en forenkling av kontrollen, idet utvalget etter dette kan forholde seg til det som foreligger dokumentert når det oppstår spørsmål om avgrensningen av kontrollområdet mot overordnet påtalemyndighet.

Overvåking av samer på etnisk grunnlag - samepolitisk aktivisme

Det har det siste halvannet året vært presseoppslag hvor det er reist spørsmål og spekulasjoner om det tidligere har foregått overvåking av samer på etnisk grunnlag, og om det også skjer i dag. Oppslagene har dels hatt tilknytning til debatten om forlengelse av fristen for å søke innsynsorganene om innsyn i PSTs arkiver.

På grunn av presseoppslagene har utvalget i inspeksjonsvirksomheten i 2002 hatt et særlig fokus på saker og registreringer som gjelder samer. Det må presiseres at det utvalget har sett på, er saksforhold som tjenesten anser er av operativ betydning i dag. Det ligger utenfor utvalgets oppgave å foreta undersøkelser av historisk karakter.

De undersøkelsene som er gjort, har resultert i at utvalget i 2002 har stilt spørsmål ved to registreringer av personer med samisk bakgrunn, som det var vanskelig å se den faglige begrunnelsen for. Tjenesten ble bedt om å foreta en ny vurdering av disse registreringene. Utvalget fant ikke grunnlag for å slå fast at de aktuelle registreringene var gjort på grunnlag av etnisk tilhørighet eller at de gjaldt registrering på grunnlag av lovlig politisk virksomhet. Det gjelder også generelt på bakgrunn av de sakene og registreringene utvalget har sett på, at det ikke har fremkommet noe som gir indikasjon på at samisk tilhørighet eller samepolitisk aktivitet i seg selv danner grunnlag for registrering eller andre former for overvåkingsmessige tiltak i dag.

Utvalget har så langt fått tilbakemelding vedrørende en av de to registreringene. Tjenesten kom der til at det ikke var grunnlag for å opprettholde registreringen og at den derfor var slettet.

Erfaringsarkiv for forsvarere

I meldingen for 2001 redegjorde utvalget for arbeidet med å etablere et erfaringsarkiv over anonymiserte rettsavgjørelser vedrørende bruk av tvangsmidler i PSTs saker. Arkivet er nå etablert i utvalgets lokaler og begynner etter hvert å få et tilsig av avgjørelser. Utvalget har så langt ikke fått henvendelser om bruk av arkivet. Det arbeides med å gjøre arkivordningen bedre kjent blant forsvarere og dommere.

Varslingssystem for digital infrastruktur (VDI)

Utvalget orienterte i meldingen for 2001 om VDI-prosjektet, som er et felles prøveprosjekt mellom EOS-tjenestene, for detektering og varsling av uautoriserte inntrengningsforsøk i samfunnsviktige datasystemer. Enkelte sentrale private bedrifter og offentlige etater er (på frivillig basis og etter avtale) tilknyttet systemet. Systemet registrerer utelukkende trafikkdata, herunder IP-adresser.

Utvalget har i 2002 gjennomført halvårlig kontroll av VDI-sentralen i DSE i henhold til etablert rutine, med deltakelse av utvalgets sakkyndige. Kontrollen har ikke avdekket noe irregulært.

Mullah Krekar-saken

Utvalget har i 2002 blitt holdt orientert på et generelt plan om PSTs etterforsknings sak på Mullah Krekar. Etter at Krekars advokat anmeldte PST til Sefo for grov uforstand i tjenesten i forbindelse med utlevering av kontoopplysninger og åpning av en bankboks tilhørende Krekars ektefelle, har utvalget besluttet å avvente utfallet av Sefos etterforskning.

Klagesaker

Utvalget har i 2002 mottatt 25 klager fra enkeltpersoner rettet mot PST, mot 20 i 2001. Samtlige saker er undersøkt sentralt i DSE, og i lokale ledd der utvalget har funnet grunn til det. I to saker har utvalget gitt uttrykk for en viss kritikk.

Den ene klagen gjaldt påstander om urettmessig registrering og overvåking. Den ble sendt utvalget etter at en innsynsbegjæring til Innsynsorganene hadde gitt klageren tilgang til en del opplysninger fra PSTs arkiver nær frem mot mai 1996, som er grensen i tid for Innsynsorganenes kompetanse. Utvalgets undersøkelser viste at det også i 1997 var blitt registrert opplysninger om klageren. Saken ble behandlet og avsluttet skriftlig i forhold til DSE, med underretning til klageren om at saken var avsluttet med en viss kritikk av forhold i saken, som tjenesten var bedt om å rette opp. Da klageren anmodet om en utfyllende begrunnelse, ga DSE på utvalgets spørsmål samtykke til å foreta en viss avgradering som gjorde det mulig å gi en begrunnelse. Nedenstående utdrag av utvalgets avsluttende brev til DSE er således avgradert, og ble sendt klageren:

"I overvåkingsinstruksen § 5, og under punkt 4 og 5 i Justisdepartementets registreringsrundskriv, er det inntatt generelle terskelbestemmelser for registrering av personopplysninger i tjenestens arbeidsregistre. Utvalget legger til grunn at de kriteriene som følger av instruksen og rundskrivet skal forstås på samme måte, og at det avgjørende for registreringsadgangen er om opplysningene etter en faglig vurdering anses relevant for virksomheten. Dette gir en vid og skjønnsmessig adgang til å registrere. Men det skal likevel (noe også PST har gitt uttrykk for) gjøres en konkret vurdering av relevansen i det enkelte tilfelle før en opplysning blir registrert.

I NCR-systemet må dette kravet innebære at begrunnelsen for registreringen skal kunne leses ut av de klartekstopplysningene som er nedtegnet, eventuelt sammen med den aktivitetskoden som er benyttet. Dette er viktig både for tjenestens egen bruk av registreringen, og for kontrollen med at registreringen er i samsvar med regelverket.

Slik saken er opplyst kan utvalget ikke se at registreringen 19. august 1997 oppfyller de kravene som her er påpekt. Klartekstopplysningene sammenholdt

med koden gir indikasjoner på at den faglige vurderingen var som angitt i brevet herfra 31. januar 2002 (dvs. "negativ"), og at det kvalifiserte for registrering. Bl.a. fordi klartekstopplysningene konkret bare omtaler reiser som var foretatt mer enn 30 år før 1997, ble det stilt nærmere spørsmål i brevet 31. januar. Til dette har PST svart at man i ettertid vanskelig kan se hva den konkrete begrunnelsen var, men at antagelsen i brevet 31. januar neppe er riktig. PST anser det sannsynlig at opplysningene ble registrert for å gi relevant bakgrunnsinformasjon om en kilde.

Når tjenesten selv ikke kan se ut av registreringen hva som var den faglige begrunnelsen for den, er det nærliggende å konkludere med at de krav som må stilles til faglig vurdering, og til klarhet i det som registreres, ikke kan være oppfylt. Slike registreringer kan da vanskelig hevdes å være i samsvar med regelverket."

DSE meddelte senere at registreringen var slettet etter en fornyet vurdering.

Den andre saken som omtales, gjaldt klager fra journalistforeningen Barents Press International, og fra Norsk Journalistlag. De klaget over at PST i Alta hadde bedt om å få deltakerlisten for en konferanse (betegnet årsmøte) som Barents Press International holdt i Alta i februar 2002. Tjenesten skal i første omgang ha blitt lovet dette av arrangøren, men listen ble ikke sendt, og saken ble etter kort tid omtalt i pressen.

I klagen til utvalget anførte Norsk Journalistlag at PST ved sin handlemåte hadde overtrådt bestemmelsen i overvåkingsinstruksen § 4 annet ledd, hvorefter medlemskap i politisk eller annen lovlig organisasjon eller virksomhet ikke gir grunnlag for å innhente og registrere opplysninger.

Klagene ble forelagt for DSE, som svarte bl.a.:

"Sentralt i vurderingen av om overvåkingsinstruksen § 4 andre ledd er overtrådt, blir å se nærmere på hva som motiverte politiets henvendelse til arrangørene av konferansen. Med bakgrunn i de rapporter som er skrevet og den muntlige kontakten som har vært med PST Vestfinnmark politidistrikt er det vår vurdering at det synes å være den økte terrorberedskapen som motiverte henvendelsen til arrangørene og ikke PSTs interesse for en lovlig organisasjon eller virksomhet.

Henvendelsen var altså motivert ut fra hensynet til en mest mulig effektiv realisering av kontrollen med utlendingers adgang til riket i lys av de iverksatte terrorberedskapsplaner i kjølvannet av 11. september.

I så måte er henvendelsen forankret i overvåkingsinstruksen § 4 første ledd som pålegger PST å føre "... nødvendig kontroll med tilreisende ... utlendinger."

I sitt avsluttende brev skrev utvalget bl.a.:

"Bestemmelsen (i overvåkingsinstruksen § 4 annet ledd) har som begrunnelse og utgangspunkt at enhver lovlig virksomhet eller aktivitet skal være beskyttet mot overvåking, registrering og kartlegging. Lundkommisjonen formulerer det (ifht den noe snovere bestemmelsen i instruksen fra 1977, se rapporten side 299) slik at politisk tilknytning mv i seg selv ikke

er overvåkingsmessig relevant, og at opplysninger av den karakter da bare kan nedtegnes hvis de i det enkelte tilfellet av andre grunner finnes å være av overvåkingsmessig betydning. Det vil mao i tilfellet måtte være som tilleggsinformasjon om en person som av andre årsaker er i tjenestens søkelys. Utvalget legger til grunn denne forståelsen, som innebærer at motivet for innhenting ikke vil være avgjørende for spørsmålet om § 4 annet ledd er overtrådt, men om informasjonen som innhentes konkret finnes å være overvåkingsmessig eller tjenestlig relevant.

PST har opplyst at tjenesten ba om deltakerlisten som ledd i dens instruksfestede oppgave med å føre kontroll med tilreisende utlendinger. Dette kunne i høyden begrunne en anmodning om opplysninger om de utenlandske deltakerne på årsmøtet. Ved å be om oversikt over samtlige deltakere, gikk PST etter utvalgets syn lenger enn § 4 annet ledd tillater. Selv om motivet for å be om listen var utlendingskontroll, kunne det vanskelig anses tjenestlig relevant å innhente opplysninger om norske deltakere."

Tjenesten har tatt utvalgets uttalelse til etterretning, men har opplyst at man har bedt om at Justisdepartementet i forbindelse med utarbeidelse av ny instruks for PST inntar bestemmelser som klargjør rammene mv. for PSTs kontroll med tilreisende utlendinger.

3. FORSVARETS SIKKERHETSTJENESTE (FO/S)

Inspeksjoner, generelt om kontrollen med tjenesten

FO/S ble allerede etter ikrafttredelsen av sikkerhetsloven 1. juli 2001 gitt funksjon som Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (NSM). Funksjonen som stab i Forsvarets overkommando og betegnelsen FO/S opphørte imidlertid først med virkning fra 1. januar 2003, i forbindelse med omorganiseringen av stabsfunksjonene mv i Forsvaret, og etablering av NSM som eget direktorat under Forsvarsdepartementet. I årsmeldingen for 2002 benyttes derfor fortsatt betegnelsen FO/S.

Utvalget har i 2002 gjennomført 4 inspeksjoner i FO/S. Det er videre foretatt inspeksjon av personell-sikkerhetstjenesten ved Vernepliktsverket avd. Hamar, ved Rygge hovedflystasjon, og i to sivile etater - Utenriksdepartementet og Statsministerens kontor.

Inspeksjonsvirksomheten har i 2002 vært lagt opp etter samme mønster som tidligere. Utvalget gjennomgår ved hver inspeksjon i FO/S de negative klageavgjørelsene som er truffet siden forrige inspeksjon. Utvalget foretar også nokså regelmessig stikkprøvekontroll av et antall ikke påklagede negative klareringsavgjørelser, som FO/S på forhånd innhenter fra den klareringsmyndigheten utvalget ber om. Verken gjennomgangen av klageavgjørelser eller ikke påklagede negative avgjørelser, har avdekket forhold som har gitt grunnlag for kritikk av de avgjø-

relsene som er truffet eller for å foreta nærmere undersøkelser. Utvalget har imidlertid tatt opp enkelte spørsmål vedrørende klareringsmyndighetenes saksbehandling. Felles for disse er at de har som bakgrunn at saksbehandlingen i klareringssaker er mer lukket enn hva som gjelder i ordinære forvaltningssaker. Det vises til nærmere omtale nedenfor.

I 2002 har utvalget ellers brukt tid på å få en nærmere innføring i og etablere en bedre kontroll med FO/S sitt nasjonale datasystem for behandling av klareringssaker (TUSS), som også inneholder personkontrollopplysninger om den enkelte.

Makulering av eldre arkivmateriale i klareringssaker

I årsmeldingen for 2001 redegjorde utvalget for situasjonen når det gjelder sanering av arkivene som inneholder gamle klareringssaker. FO/S fikk godkjent kassasjonsregler pr. 1. januar 2002. Det ble opprettet en intern nemnd i FO/S for å forestå vurderingen av det utvalg av saker som skal bevares, og det er under utarbeidelse et dataverktøy for å kunne besørge en grovinndeling av sakskategoriene i henhold til de kriteriene kassasjonsreglene oppstiller. Selve arbeidet med å gjennomgå og sortere ut hva som skal makuleres og hva som skal bevares ble påbegynt i august 2002. FO/S antar at arbeidet vil være fullført i løpet av første halvår 2003. Utvalget vil fortsatt følge opp arbeidet med sanering av gammelt arkivmateriale - både sentralt i FO/S og ved inspeksjoner ute hos de enkelte klareringsmyndigheter.

TUSS - det sentrale datasystemet for behandling av klareringssaker

TUSS er betegnelsen på det elektroniske saksbehandlings- og informasjonssystemet som benyttes i saker om sikkerhetsklarering, og som er etablert med grunnlag i sikkerhetsloven 20. mars 1998 nr. 10 kapittel 6 og forskrift om personellsikkerhet 29. juni 2001 nr. 722. TUSS inneholder også et sentralt register over klareringsavgjørelser. Systemet drives og administreres av FO/S.

Utvalget har i 2002 brukt ressurser på å sette seg nærmere inn i hvordan systemet fungerer. Hensikten med dette har vært å få et bedre grunnlag for å utarbeide rutiner for utvalgets kontroll av systemet. FO/S har gitt utvalget generelle orienteringer om TUSS, og i tillegg har utvalgets tekniske ekspert fått en orientering om de tekniske sidene av systemet. I forbindelse med arkivinspeksjon i FO/S har utvalget også sett på hvordan systemet fungerer i praksis. Utvalget vil fremover arbeide ytterligere for å integrere kontrollen av TUSS i den løpende inspeksjonsvirksomheten av personellsikkerhetstjenesten. I det følgende gis en noe nærmere orientering om systemet og de kontrolloppgavene utvalget ser som viktige.

FO/S og de øvrige klareringsmyndighetene som er tilknyttet TUSS, bruker systemet som et saksbehandlingsverktøy i klareringssaker. I tillegg bruker FO/S systemet i forbindelse med personkontroll (innhenting og videreformidling av personopplysninger), en oppgave FO/S utfører for alle klareringsmyndighetene. Det sentrale registeret over klareringsavgjørelser benyttes som et informasjonssystem over de klareringer som er gitt eller nektet.

Foruten FO/S er i overkant av 30 militære og sivile klareringsmyndigheter koblet til systemet gjennom egne terminaler. Systemet er lukket og kommunikasjonen kryptert. All informasjon i systemet er lagret sentralt hos FO/S i en felles database. Tilgangen til opplysningene begrenses ved at brukerne av TUSS er tildelt forskjellige roller, som gir ulik tilgang til opplysningene i systemet. Dataadministrator ved FO/S tildeler roller, og styrer således tilgangen til informasjonen i systemet. Prinsippet er at den enkelte klareringsmyndighet skal ha tilgang til alle opplysninger i saker som vedkommende klareringsmyndighet selv har lagt inn i systemet, herunder bl.a. resultat fra kildesøk i forbindelse med personkontroll og de begrunnelser som er gitt for klareringsavgjørelsene. Det gis imidlertid ikke tilgang til slike opplysninger i saker som andre klareringsmyndigheter behandler, men FO/S vil som administrator av systemet i prinsippet ha tilgang til alle opplysninger som er lagret i TUSS.

I tillegg til de klareringsmyndighetene som er elektronisk koblet til TUSS, finnes det ca. 50 sivile klareringsmyndigheter uten slik tilknytning. Disse er henvist til å kommunisere skriftlig med FO/S, som legger opplysningene manuelt inn i TUSS. Etersom arbeidet med klareringssaker går raskere og mer effektivt med tilgang til TUSS, er interessen for å koble seg til systemet økende. Tilgang til TUSS gis av FO/S etter anmodning fra klareringsmyndigheten. Hver enkelt tilsatt som skal ha tilgang til TUSS må gjennomføre kurs i regi av FO/S. Det er ved den enkelte klareringsmyndighet kun et lite antall særlig utpekt personell som vil kunne få tilgang til TUSS.

En del av TUSS er som nevnt det sentrale registeret for klareringsavgjørelser, jf. personellsikkerhetsforskriften 29. juni 2001 § 4-7 første ledd annet punktum. Registeret inneholder alle klareringsavgjørelser, både positive og negative, men ingen opplysninger fra personkontrollen eller saksbehandlingen. Det er kun den siste gyldige nasjonale og eventuelle NATO klareringsavgjørelsen som vil fremgå av klareringsregisteret. De klareringsmyndighetene som er tilknyttet TUSS, har tilgang til opplysningene i registeret. Tilgangen skal bare benyttes til tjenstlig behov.

Opplysninger som legges inn i TUSS, skal bevares så lenge vedkommende klarering er gyldig, normalt fem år, jf. personellsikkerhetsforskriften § 6-8. Opplysninger om negative klareringsavgjørelser skal

i utgangspunktet bevares i ti år. I enkelte tilfeller skal opplysningene bevares lenger enn dette. Ved utløpet av perioden for bevaring skal opplysningene slettes uten ugrunnet opphold, jf. personellsikkerhetsforskriften § 6-9. I utgangspunktet er det opp til hver enkelt klareringsmyndighet å gjennomføre sletting i TUSS. Hvis dette ikke gjøres, foretas imidlertid sletting av FO/S.

TUSS er et omfattende personregister som inneholder en betydelig mengde sensitive personopplysninger. Det gjennomføres årlig et meget stort antall personkontroller og klareringsavgjørelser. Tallene for 2002 var henholdsvis 57 193 og 35 134. Når antall personkontroller er høyere enn antall klareringsavgjørelser, skyldes det at det for de høyere klareringsnivåer også gjennomføres personkontroll på nærstående. Registerets størrelse viser betydningen av å føre kontroll med at behandlingen av personopplysninger i systemet holder seg innenfor de grenser som regelverket setter. De rettssikkerhetsmessige utfordringene ved systemet knytter seg særlig til praksis og kriterier for registrering, tilgang og sletting. Kontrolloppgavene i disse sammenhengene omtales nærmere nedenfor.

Registrering

Kontrolloppgaven er her å se til at det ikke registreres personopplysninger i TUSS utover det som regelverket tillater og som det er saklig behov for, herunder eksempelvis kontroll med bruk av kildehenvisninger og verifikasjon/kvalitetssikring av opplysninger. Kontrollen utføres primært ved å gjøre oppslag i systemet på stikkprøvebasis. Det kan både dreie seg om frittstående oppslag og oppslag på saker som er funnet frem ved stikkprøvekontroll i det fysiske arkivet.

Tilgang

På grunn av innholdet av sensitive personopplysninger, har utvalget også bedt om å bli orientert om de sperrer som er bygget opp for å hindre uautorisert tilgang til systemet. Dette er for en stor del spørsmål av teknisk karakter hvor utvalgets ekspert har blitt orientert av FO/S. Det presiseres at utvalget primært søker å skaffe seg kunnskaper om disse sidene ved systemet - utvalget har ikke forutsetninger for å føre kontroll med den tekniske systemsikkerheten. Men spørsmål om hvem som har tilgang og hvordan regimer for tilgang praktiske er etablert mv., er naturlige temaer for utvalget å ta opp i forbindelse med inspeksjoner hos klareringsmyndighetene.

Sletting

Gjennom sikkerhetsloven, personellsikkerhetsforskriften og kassasjonsreglement gitt av FO/S, er

det fastsatt klare regler for når opplysninger i klaringssaker skal kasseres og slettes. Det er en viktig kontrolloppgave å følge med på om disse reglene overholdes.

Saksbehandlingen ved muntlig innhenting av supplerende opplysninger i klareringsaker

Sikkerhetsloven er basert på at klareringsanmodninger fremsendes FO/S, som innhenter opplysninger for personkontrollen fra de registre og kilder som er nevnt i personellsikkerhetsforskriften § 3-4. Dette er i praksis en registeravlesning. FO/S sender resultatet tilbake til klareringsmyndigheten. Dersom klaringssmyndigheten har behov for å få utfyllende opplysninger fra de nevnte kildene, eller anser at også andre kilder kan være relevante, kan vedkommende klareringsmyndighet selv ta direkte kontakt med kilden. Det kan f.eks. dreie seg om opplysninger fra politi- eller lensmannsetaten for å avklare status i en pågående straffesak, fra en tidligere arbeidsgiver eller andre.

Ved inspeksjon av personellsikkerhetstjenesten ved Vernepliktsverket avd. Hamar fikk utvalget opplyst at man i nærmere halvparten av sakene innhentet supplerende opplysninger. Det gjaldt som oftest henvendelser til politi- og lensmannsetaten for å få utfyllende informasjon om forhold som var registrert i politiets sentrale arbeidsregister Strasad. Opplysningene ble innhentet pr. telefon. Utvalget tok på bakgrunn av inspeksjonen opp med FO/S om det var fastsatt regler eller retningslinjer for nedtegning på saken av opplysninger som innhentes muntlig. Det ble også stilt spørsmål om det skilles mellom innhenting av faktiske opplysninger og innhenting av vurderinger av personens skikkethet.

FO/S opplyste at skriftlige retningslinjer ikke foreligger, men ga uttrykk for at alle muntlige opplysninger bør nedtegnes på saken, og at nye opplysninger bør bekreftes skriftlig fra kilden. FO/S opplyste videre at problemstillingene utvalget hadde reist, ville inngå i grunnlaget for en intern arbeidsgruppe i FO/S som skal utarbeide en saksbehandlingsveileder for klareringsmyndighetene, og at det også ville bli informert om saken på det årlige seminaret FO/S holder for klareringsmyndighetene.

Fordi forvaltningslovens regler om enkeltvedtak ikke gjelder klareringsavgjørelser, er man her - som når det gjelder innsyn - på et område uten uttrykkelige lovhjemlede regler for saksbehandlingen ut over det sikkerhetsloven med forskrifter selv fastsetter. Utvalget er tilfreds med at FO/S ser betydningen av å ha retningslinjer på dette feltet som sikrer en forsvarlig saksbehandling, både når det gjelder krav til skriftlig nedtegning, og bevissthet omkring skillet mellom faktiske opplysninger og vurderinger. Betydningen av å ha gode rutiner her, må sees i lys av at de alminnelige reglene i forvaltningsloven om bl.a. informasjonsplikt overfor parten, altså ikke gjelder i disse sakene.

Saksbehandling av informasjon fra kredittopplysningsbyråer

Etter sikkerhetslovens ikrafttredelse har FO/S gradvis innført som en fast rutine i alle klareringssaker at det innhentes opplysninger om vedkommendes økonomiske forhold. Hjemmel for dette er gitt i personellsikkerhetsforskriften § 3-4, jf. sikkerhetsloven § 20. Innhenting skjer maskinelt, ved forespørsel til et privat kredittopplysningsbyrå som FO/S har inngått samarbeidsavtale med. Tidligere ble slike økonomiske undersøkelser forbeholdt klarering for de høyeste klareringsnivåer, og ellers i enkeltsaker med indikasjoner på at det kunne foreligge økonomiske problemer.

Det er en alminnelig erfaring at kredittopplysningsbyråenes registre ikke alltid er oppdatert, og at de derfor vil kunne gi et uriktig bilde av vedkommendes økonomiske situasjon. Utvalget har derfor reist spørsmål om det bør skje en form for kontroll av opplysningene hos klareringsmyndigheten i de tilfellene hvor klareringsmyndigheten mener opplysningene taler mot å gi sikkerhetsklarering.

Utvalget har tatt spørsmålet opp med FO/S, som har vist til at kredittopplysningsbyråene er underlagt strenge krav i henhold til personopplysningsloven og de konsesjoner byråene er gitt. Dette omfatter bl.a. krav om å sende den registrerte gjenpart både ved registrering og når det blir utgitt kredittopplysninger om vedkommende. FO/S har ansett at de vilkårene byråene er underlagt, ivaretar kravene til kvalitets sikring og kontradiksjon, slik at en videre kontroll hos klareringsmyndigheten ikke burde være nødvendig. Men FO/S har opplyst at man der alltid avholder sikkerhetssamtale i saker hvor det er aktuelt å nekte sikkerhetsklarering på grunnlag av økonomiske forhold. FO/S har for øvrig gitt uttrykk for at deres generelle erfaring er at det er god kvalitet på de opplysningene som mottas, men at det har forekommet et par tilfeller hvor oppgjorte forpliktelser ikke har vært slettet.

Utgangspunktet er at den klareringsmyndigheten som skal treffe avgjørelse om klarering selv er ansvarlig for at det avgjørelsesgrunnlaget den bygger på er korrekt og dekkende. I den sammenheng kan det være grunn til å vurdere informasjon fra et kommersielt foretak noe mer kritisk enn informasjon fra offentlig myndighet, selv om det er stilt krav til foretakets saksbehandling gjennom lovverk og konsesjoner. Utvalget mener det er viktig at FO/S alltid avholder sikkerhetssamtale dersom det aktuelle grunnlaget for å nekte klarering er økonomiske forhold. Dersom en slik retningslinje blir gjort gjeldende for alle klareringsmyndighetene, vil risikoen for feil bli eliminert. Problemstillingen vil fortsatt bli fulgt opp av utvalget.

Innsyn i klareringssaker

Utvalget har i tidligere årsmeldinger redegjort for situasjonen når det gjelder den enkeltes mulighet for å få innsyn i dokumenter i egen klareringssak. Forsvarsdepartementet har gitt uttrykk for at innsyn skal praktiseres i større grad enn hva som har vært tilfellet tidligere. Det er pr. i dag ikke fastsatt formelle regler for praktisering av innsyn, men i en ny veileder til klareringsmyndighetene fra FO/S heter det at innsyn skal gis der dette er mulig. Det er imidlertid presisert samme sted at innsyn i opplysninger "som kan skade hensynet til blant annet; overvåking, pågående politietterforskning, beskyttelse av skjermingsverdig informasjon, metode, kilder og personvern, normalt er utelukket".

Flere av unntakene er skjønnspreget, og vil kunne tolkes vidt. Utvalget vil ta opp med FO/S hvordan de unntakene som er angitt skal forstås.

Monitoring

En kontrolloppgave for utvalget er å påse at FO/S sin forebyggende kommunikasjonskontroll (såkalt monitoring) holdes innenfor de rammene som er gitt i sikkerhetsloven § 15 og forskrift om informasjonssikkerhet kapittel 11. Monitoring innebærer at NSM avlytter/avleser telefon- og datakommunikasjon i en institusjon (f.eks. et departement eller en avdeling i Forsvaret), med sikte på å kontrollere om det kommuniseres gradert informasjon i strid med sikkerhetslovgivningen. De rammer som er satt, innbefatter bl.a. forbud mot å avlytte privat kommunikasjon og krav om sletting av materiale innen fastsatte frister. Monitoring kan bare iverksettes etter forhåndssamtak fra institusjonens ledelse, som er forpliktet til å informere alle ansatte.

Utvalget har jevnlig foretatt kontroll av monitoringsvirksomheten i FO/S. Kontrollen har heller ikke i 2002 avdekket noe irregulært.

Tidligere omtalt sak om tilbakekall av sikkerhetsklarering

Utvalget har i de foregående to årsmeldinger redegjort for behandlingen av en klagesak om tilbakekall av sikkerhetsklareringen til en sivilt ansatt i Forsvarets Overkommando. Tilbakekallet resulterte i oppsigelse fordi klarering var et vilkår for å inneha stillingen.

Utvalget mottok i 2002 en ny klage fra vedkommendes advokat, hvor det ble hevdet at Forsvarsdepartementet ved ny realitetsbehandling av saken hadde gjengitt samtaler med sentrale vitner på en feilaktig måte. I uttalelse til klagen fastholdt departementet at vitnene etter departementets syn var korrekt gjengitt, og at det bare kunne ta til etterretning at det i ettertid var divergerende oppfatninger av hva som var blitt sagt. Det forelå nye signerte forklaringer fra de

aktuelle vitnene, som stod i strid med departementets gjengivelse. I sitt avsluttende brev til departementet 24. mai 2002 uttalte utvalget:

"Når departementets gjengivelse av samtalene med (vitnene) sammenholdes med deres reaksjoner - og med deres tidligere avgitte skriftlige forklaringer - gir det grunn til å stille spørsmål ved om vitnene er korrekt gjengitt. Det som foreligger må sies å være egnet til å svekke tilliten til at den beskrivelsen som er gitt i departementets brev er objektiv og dekkende.

Utvalget har imidlertid ikke funnet det mulig å avklare de faktiske forhold nærmere, og går derfor ikke videre med spørsmålet. Men utvalget vil påpeke det uheldige i at departementet kun benyttet en muntlig saksbehandlingsmåte overfor vitner som tidligere i saken hadde gitt skriftlige forklaringer, og hvis forklaringer departementet selv synes å ha tillagt vekt. Når departementets oppfatning var at vitnene hadde gått fra sine skriftlige forklaringer, og departementet anså det for å være av betydning for saken, hadde det vært naturlig å foreholde vitnene dette, og gjennom en skriftlig behandling forsikre seg om at det var en riktig forståelse. Det ville ha gitt notoritet, og man ville ha unngått en situasjon hvor det stilles spørsmål ved departementets objektivitet. Disse manglene ved saksbehandlingen finner utvalget kritikkverdige."

Departementet sa seg i brev 29. mai 2002 enig med utvalget i at en skriftlig saksbehandlingsmåte burde ha vært benyttet, fordi det ville ha gitt bedre tillit til saksbehandlingen hos alle parter. Departementet forsikret om at man ville ta med seg erfaringene fra denne saken i fremtidig saksbehandling.

Oppsigelsen av vedkommende er senere kjent ugyldig ved dom av Oslo tingrett. Dommen ble påanket, men er nå rettskraftig etter at Forsvarsdepartementet trakk anken i desember 2002. Utvalget har fått opplyst at det pågår drøftelser vedrørende oppfylling av dommen.

Personellsikkerhetstjenesten ved sivile etater

Utvalget foretok inspeksjon av personellsikkerhetstjenesten i Utenriksdepartementet 22. januar 2002, og ved statsministerens kontor 13. februar 2002.

Etter inspeksjonen i Utenriksdepartementet bemerket utvalget at departementet ikke hadde hatt klare rutiner for makulering av ufordelaktige opplysninger i uaktuelle saker, slik det tidligere personellsikkerhetsdirektivet foreskrev i § 15. Fordi departementet opplyste at man hadde mottatt nye kassasjonsregler fra FO/S og ville implementere disse, var det ikke grunn til å foreta seg noe mer.

Utvalget hadde ingen merknader etter inspeksjonen ved Statsministerens kontor.

4. FORSVARETS ETTERRETNINGS-TJENESTE

Inspeksjoner, generelt om kontrollen med tjenesten

Utvalget har i 2002 gjennomført 2 inspeksjoner i Forsvarets etterretningstjeneste sentralt. Det er også

foretatt inspeksjon ved Forsvarets stasjoner i Vardø, Vadsø og på Jessheim.

Det har i 2002 innkommet 1 klage rettet mot etterretningstjenesten, som er avsluttet uten kritikk. Siden utvalget tidligere ikke har mottatt klager rettet mot Forsvarets etterretningstjeneste, har saken aktualisert spørsmålet om hva slags begrunnelse utvalget kan gi til klagere i saker som retter seg mot denne tjenesten. Dette spørsmålet er tatt opp med Forsvarets etterretningstjeneste på generelt grunnlag.

Inspeksjonene har vært lagt opp etter samme mønster som tidligere. I inspeksjonsmøtene sentralt har Forsvarets etterretningstjeneste bl.a. gitt utvalget orienteringer om pågående og planlagte prosjekter innenfor elektronisk etterretning. I dialog med tjenesten utarbeides det nå et kontrollregime i den sammenheng som skal gjøre det mulig for utvalget å føre en reell kontroll med at de bestemmelser i etterretningstjenesteloven som er satt til vern om norske borgere overholdes. Det vises særlig til etterretningstjenesteloven § 4, som setter forbud mot at etterretningstjenesten på norsk territorium overvåker eller på "annen fordekt måte" innhenter informasjon om norske borgere. Denne lovbestemmelsen må for øvrig i dag sees i sammenheng med § 5 i Instruks for etterretningstjenesten, fastsatt av Forsvarsdepartementet 31. august 2001. Etter instruksen skal ikke § 4 i loven være til hinder for at tjenesten kan innhente opplysninger om fremmed etterretningsvirksomhet i Norge, herunder om norske fysiske og juridiske personer som driver slik virksomhet, i den utstrekning tjenesten har behov for slik informasjon. Det er fastsatt at innhenting av slik informasjon skal skje gjennom eller etter samtykke fra Politiets sikkerhetstjeneste.

Ut fra utvalgets oppgave, vil forholdet til norske borgere og utlendinger som er bosatt her, være sentral i all kontroll med etterretningstjenestens virksomhet. Også prinsippet om nasjonal kontroll, som er nedfelt i § 4 i Forsvarsdepartementets Instruks om Etterretningstjenesten, utgjør en kontrolloppgave. Utvalgets undersøkelser omkring Globus II-radaren har hatt som utgangspunkt hvorvidt hensynet til nasjonal kontroll er blitt ivaretatt.

Tjenesten har ellers orientert utvalget om et utredningsprosjekt den har drevet i samarbeid med PST, vedrørende etterretningsstøtte til rettshåndhevende myndigheter. Resultatet av prosjektet skal etter det utvalget har fått opplyst inngå i grunnlaget for utarbeidelse av ny samarbeidsinstruks for tjenestene.

Globus II-radaren

I årsmeldingen for 2001 opplyste utvalget at det ville foreta inspeksjon av Globus II-radaren i Vardø når den kom i operativ drift. Slik inspeksjon ble foretatt 17. september 2002. Utvalgets sakkyndige deltok under inspeksjonen.

Radaren benyttes til tre oppgaver - etterretning, forskning og romovervåking. De to førstnevnte oppdragene er rent nasjonalt drevet. I romovervåkingsoppdraget samarbeider Forsvarets etterretningstjeneste med US Space Command. Utvalget fikk under inspeksjonen en grundig orientering om dette samarbeidet. Globus II-radaren inngår her i en verdensomspennende amerikansk radarkjede (Space Surveillance Network), som har i oppgave å identifisere og posisjonsbestemme mv. alle menneskeskapt objekter i rommet. De kommunikasjonskanalene som er etablert til US Space Command for dette formålet, ble inngående redegjort for. Det ble presisert at radaren ikke kan fjernstyres. Amerikanske oppdrag innenfor romovervåkingsprogrammet går således til norsk operatør i Vardø, som må foreta en manuell operasjon for å legge inn oppdraget.

Tjenesten redegjorde også for hvorfor radarens tekniske karakteristika ikke gjør den egnet i et tenkt rakettforsvarssystem. Bakgrunnen for utvalgets spørsmål om dette var de pressespekulasjonene som har vært om at radaren skal inngå som en del av det planlagte amerikanske rakettforsvarssystemet (NMD). Etter inspeksjonen har tjenesten utdypet de forhold som den mener gjør radaren uegnet i en slik sammenheng, også dersom man betrakter Globus I-radaren og Globus II-radaren under ett. For å kunne brukes i en slik sammenheng anser tjenesten at radaranlegget med dagens teknologi måtte undergis en "total ombygging". Tjenesten understreket at den kun besitter informasjon om NMD som stammer fra åpne kilder og det som er gjort tilgjengelig gjennom NATO, og at dens vurdering er basert på det. Tjenesten presiserte også at det fra amerikansk hold aldri har vært reist spørsmål om å inkludere Globus-radarene i et eventuelt fremtidig rakettforsvarssystem.

Utvalgets leder og sekretær har etter inspeksjonen gjennomgått hos Forsvarets etterretningstjeneste sentralt de avtalene med amerikanske myndigheter som ligger til grunn for byggingen av radaren og samarbeidet om romoppdraget.

Så langt utvalget kan vurdere det ut fra den foreliggende informasjon, er det ikke holdepunkter for at kravet om nasjonal kontroll med radaren ikke er ivarettatt. Det er heller ikke for øvrig holdepunkter for at radaren benyttes i strid med de rammer som er satt i etterretningstjenesteloven.

5. GENERELT OM KONTROLL- VIRKSOMHETEN

Utviklingen innenfor informasjons- og kommunikasjonsteknologi

Etter 1980 har kommunikasjonsteknologien gradvis blitt en del av informasjonsteknologien. I dag er all kommunikasjonsteknologi IT-basert og følger samme utviklingstrender som datamaskiner og datanettverk. Alle moderne kommunikasjonssystemer

består i praksis av datamaskiner i en eller annen form. Dagens GSM-telefoner er for eksempel små datamaskiner med like mye datakraft som en kraftig PC hadde rundt 1990. En forutsetning for denne sammensmeltingen av informasjons- og kommunikasjonsteknologi, er digitaliseringsteknikken. Den gjør det mulig å omdanne lyd, tekst og bilder til digitale signaler. Resultatet er at informasjonstyper som tidligere var henvist til adskilte systemer og kommunikasjonskanaler, i stadig større grad behandles og kommuniseres i ett felles og i prinsippet globalt datanettverk. Det er et nettverk med et nærmest uendelig antall innganger og utganger, og det er mulig å knytte seg til nettverket så vel ved bruk av trådløs kommunikasjon som gjennom linjenett. Det hører med i et bilde av utviklingen at det ikke er mer enn 15 år siden mobilt trådløst samband var forbeholdt Forsvaret og spesielle yrkesgrupper. I dag er det allemannseie gjennom digitale mobiltelefonsystemer.

Utviklingen representerer store utfordringer for de operative EOS-tjenestenes kommunikasjonsavlytting. For eksempel har politiet i nesten 100 år kunnet bruke samme teknologi for å gjennomføre telefonkontroll. I dag må imidlertid politiet, herunder PST, forholde seg til ny grunnleggende telefonteknologi som ISDN og tre forskjellige mobiltelefonsystemer (NMT, GSM og UMTS), som alle benytter nyere og mer kompliserte måter for å sende signaler fra en telefon til en annen. Også kommunikasjonskontroll mot Internett og e-post representerer nye teknologiske utfordringer for politiet. Likeledes må også Forsvarets etterretningstjeneste i sin informasjonsinnhenting forholde seg til de endringer som følger av utviklingen mot et nettverksbasert globalt kommunikasjonssystem.

Teknologiutviklingen har også sider ved seg som kan berøre avgrensningen av tjenestenes virksomhetsområder. Det er nærliggende å nevne som eksempel her den geografiske avgrensningen av etterretningstjenestens virksomhet mot norsk territorium, hvor det vil kunne være nødvendig å innføre nye teknikker eller regimer for å skille ut kommunikasjoner med termineringspunkt i Norge. Likeledes medfører den nye kommunikasjonsteknologien at overskuddsinformasjon i større grad enn før blir en sentral problemstilling for tjenestene.

Utviklingen får nødvendigvis også betydning for utvalgets kontroll. En av kontrollmåtene utvalget benytter, er inspeksjon av utstyret en tjeneste har for innsamling av informasjon fra kommunikasjonssystemer. Tidligere var dette en overkommelig oppgave. Tradisjonell kommunikasjonsteknologi gav muligheten til å se med egne øyne hva som var koplet sammen, og ut fra dette var det mulig å utlede hva som var gjort.

I dag er det ikke like enkelt. Komplisert kommunikasjonsteknologi og tilsvarende komplisert utstyr for å hente ut informasjon gjør at det i praksis er

umulig å se hva som skjer. Mengden av kommunikasjon og det store antall forskjellige teknologier øker den totale kompleksiteten.

For utvalget er det i praksis umulig å føre en 100 pst. kontroll med alt som skjer i slike kompliserte systemer. Det ville kreve meget omfattende ressurser over lang tid. For å optimalisere kontrollen på dette feltet, innenfor de rammer som er lagt i kontrolloven og instruksene, legger utvalget først og fremst vekt på å ha tilstrekkelig teknologisk kompetanse til disposisjon til å få en generell forståelse av hvordan systemene fungerer og hvilke muligheter de gir. Dette oppnås gjennom bruk av sakkyndig bistand, slik kontrolloven § 10 åpner for. Dernest er erfaringen at det gir best effekt om det i dialog med tjenestene utarbeides prosedyrer som muliggjør etterprøving av hvilke oppdrag som er lagt inn i systemene og resultatet av dem.

Trusselutviklingen

Det er i kapittel 4 redegjort for endringer i trusselbildet som følge av økt terrorfrykt etter 11. september 2001. Bildet endrer seg også når det gjelder mer spesifikke trusler som spredning av masseødeleggelssvåpen, flyktningsespionasje og organisert økonomisk kriminalitet. Dels kan disse ses som elementer i terrortrusselen, dels som selvstendige trusler. Et felles trekk er truslenes internasjonale karakter. Det vises gjerne til at trusselaktørene opererer internasjonalt, uavhengig av landegrenser, og at det derfor er nødvendig å ha et effektivt internasjonalt samarbeid for å motvirke trusselen. Denne trusselforståelsen har lagt grunnlaget for økt samarbeid mellom EOS-tjenestene i ulike land.

De rettssikkerhetsmessige implikasjoner av økt internasjonalt samarbeid og de følger det får for utvalgets kontroll med utlevering av personopplysninger, er bl.a. omtalt i kapittel 4. Her bemerkes at internasjonaliseringen av trusselbildet også fører til at det lettere vil kunne oppstå berøringspunkter mellom EOS-tjenestene. Dette gjelder primært de operative tjenestene, PST og Forsvarets etterretningstjeneste, som begge har arbeid mot internasjonal terrorisme som en av sine lovpålagte oppgaver. Det er en åpenbar fordel, også i kontrollsammenheng, at det foreligger klare regler for samarbeid og avgrensning mellom tjenestene. Utvalget har forstått det slik at dette er problemstillinger som vil inngå i det arbeidet som

nå gjøres med å lage en ny samarbeidsinstruks for tjenestene.

En følge av utviklingen er også at andre myndigheter enn de organiserte EOS-tjenestene i større grad trekkes inn i eller gis ansvar for saker innenfor tjenestenes arbeidsområde. Som eksempler kan nevnes forholdet til utlendingsmyndighetene, Økokrim og det øvrige politiet i saker innenfor PSTs arbeidsområde. Utvalget er seg bevisst denne utviklingen, fordi den kan reise spørsmål også i forhold til utvalgets kontroll.

6. ADMINISTRATIVE FORHOLD

Utvalgets utgifter i 2002 har vært kr 3 383 946. Dette er noe over budsjettet på kr 3 360 000. Overskridelsen skyldes hovedsakelig merutgifter til anskaffelse av gradert edb-utstyr mv. i forbindelse med ansettelse av ekstra sekretær. Da utvalget så at det kunne bli vanskelig å holde rammen, ble saken tatt opp med Stortingets presidentskap, som i brev 17. oktober 2002 ga samtykke til å overskride med inntil kr 20 000.

Ass. kontorsjef Hakon Huus-Hansen hos Sivilombudsmannen har i 2002 vært sekretær for utvalget. Fra mai til desember 2002 har rådgiver Anette Dahl fra Sivilombudsmannens kontor arbeidet som ekstra sekretær for utvalget. Etter at hun begynte i ny stilling, er rådgiver Eivind Sveum Brattegard hos Sivilombudsmannen ansatt som ny ekstra sekretær fra 1. desember 2002. Lise Enberget fra Stortingets administrasjon har hatt ansvar for de kontormessige gjøremål.

Oddrunn Pettersen døde 30. november 2002. Hun var medlem av utvalget fra august 1996, og var gjenvalgt frem til 30. juni 2006. Stortinget valgte 21. mars 2003 Mary Kvidal som nytt medlem av utvalget. Utvalget har i dag følgende sammensetning (funksjonsperiodens utløp er angitt i kolonnen til høyre):

Leif Mevik, Oslo, leder	30. juni 2004
Svein Grønnern, Oslo, nestleder	30. juni 2006
Stein Ørnhøi, Tvedestrand	30. juni 2004
Agnes Reiten, Torvikbukta	30. juni 2006
Kjersti Graver, Bærum	30. juni 2004
Rolf Tamnes, Oslo	30. juni 2006
Mary Kvidal, Malvik	30. juni 2006

Oslo, den 18. mars 2003

Leif Mevik

Svein Grønnern

Agnes Reiten

Kjersti Graver

Stein Ørnhøi

Rolf Tamnes

Hakon Huus-Hansen
sekretær