



Dokument nr. 20

(2005-2006)

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

Årsmelding fra Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget) for 2005

Til Stortinget

1. OVERSIKT OVER UTVALGETS VIRKSOMHET I 2005

Kontrollvirksomheten i 2005 har ikke avdekket graverende saker eller rutinesvikt i tjenestene. Som i de sist foregående år, har det også i 2005 vært nødvendig å konsentrere kontrollen omkring de endringene i de operative tjenestenes tekniske informasjonsinnhentning som skjer som følge av teknologiutviklingen og utvidede fullmakter.

Den enkeltsaken som peker seg ut i utvalgets kontroll med Politiets Sikkerhetstjeneste (PST) i 2005 gjelder grensdragningen mellom politiske ytringer som tjenesten ikke har adgang til å registrere, og ytringer som kan forstås som støtte til terrorisme og som det etter omstendighetene kan være saklig grunn for tjenesten til å registrere og undersøke nærmere. I den konkrete saken, som gjaldt registreringer som ble avdekket gjennom stikkprøvekontroller, konkluderte utvalget med at tjenesten burde ha foretatt en grundigere vurdering før ytringene ble registrert og at det for flere av personene knyttet seg tvil til grunnlaget for å foreta registrering. I en oversikt vedrørende PST er det også grunn til å ta med at etter at PST fra august 2005 fikk lov hjemmel til å ta i bruk tvangsmidler under etterforskning i avvergende øyemed, og i den forebyggende virksomheten, har utvalget fulgt bruken av de nye fullmaktene nøye.

I kontrollen med Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (NSM) har utvalget behandlet en klagesak som reiste spørsmål om klareringsmyndighetens ansvar når tap av klarering kan føre til oppsigelse. Vedkommende

kunne ha blitt stående i stillingen hvis han fikk autorisasjon for Begrenset, men dette spørsmålet ble ikke vurdert. Det er videre grunn til å fremheve at utvalget i 2005 har arbeidet med en sak som gjaldt omfattende brudd på dokumentsikkerhetsreglene i Forsvarets Militære Organisasjon (FMO) og som kunne tyde på at det forelå en systemsvikt. Som varslet i meldingen for 2004, har utvalget i 2005 påbegynt en opptrapping av kontrollen med Forsvarets sikkerhetsavdeling (FSA).

Når det gjelder kontrollen med Etterretningstjenesten har det i 2005 særlig vært arbeidet med å klarlegge det rettslige grunnlaget for tjenestens operasjoner og metodebruk, og i den sammenheng betydningen av den politiske godkjenningprosessen. Utgangspunktet har vært metoder innenfor den tekniske innhentingsevne i tjenesten. Saken har vært behandlet mellom utvalget og Forsvarsdepartementet, og har bidratt til en positiv avklaring slik utvalget ser det. I 2005 har utvalget også begynt å se nærmere på tjenestens utveksling av personopplysninger innenfor den lovpålagte oppgaven tjenesten har med å tilveiebringe informasjon om internasjonal terrorisme.

Det har ikke forekommet problemer i samarbeidsforholdet med noen av tjenestene. Det er utvalgets vurdering at tjenestene i dag gjennomgående har en konstruktiv holdning til kontroll. Dette kjennetegnes ved en profesjonell innstilling og ved at tjenestene anser det å være i egen interesse å sørge for at utvalget gis informasjon om forhold som kan være av kontrollmessig relevans, og aktivt bidrar til å tilrettelegge betryggende kontrollrutiner.

Iht. kontrolloven 3. februar 1995 nr. 7 § 8 nr. 2 skal utvalgets meldinger til Stortinget være ugraderete. Før melding avgis til Stortinget, får hver tjeneste tilsendt utkast til de deler av meldingen som omhandler kontrollen med deres virksomhet. Tjenestene an-

modes om å gjøre oppmerksom på eventuelle faktiske feil, og på eventuelle graderte opplysninger som måtte forekomme i teksten.

Inspeksjonsvirksomheten

I henhold til kontrollinstruksen § 11 nr. 2 skal utvalgets tilsynsvirksomhet minimum omfatte 6 inspeksjoner årlig i PST sentralt, kvartalsvise inspeksjoner i NSM og halvårlige inspeksjoner i Etterretningstjenesten sentralt. Det skal videre årlig foretas inspeksjon av PST-enheter i minst 4 politidistrikter, av minst 2 ytre enheter i Etterretningstjenesten og/eller sikkerhets- og etterretningstjenestefunksjoner ved militære staber og avdelinger, og av minst 2 klareingsmyndigheter utenfor NSM.

Disse bestemmelsene er overholdt i inspeksjonsvirksomheten i 2005. Utvalget har i 2005 foretatt totalt 23 inspeksjoner. Av disse er 6 avholdt i Den sentrale enhet i PST (DSE), 4 er avholdt i NSM, og 2 i Etterretningstjenesten sentralt. Det er avholdt 11 inspeksjoner av ytre ledd i tjenestene, herunder en inspeksjon og en stikkprøvekontroll i FSA. På flere av inspeksjonene har utvalgets teknisk sakkyndige deltatt.

Utvalget har i løpet av året hatt 19 interne arbeidsmøter. Med deler av utvalget er det i tillegg gjennomført 4 møter i DSE, 3 møter i Etterretningstjenesten sentralt, og 2 møter i NSM.

Følgende ytre enheter eller lokale ledd har vært inspisert i 2005: PST Hordaland, PST Sør-Trøndelag, Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, Forsvarets stasjon Vadsø, Forsvarets stasjon Andøya, PST Nord-Trøndelag, Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, PST Helgeland og Hærens Styrker i Bardufoss.

Utvalgets kontrollområde er funksjonelt definert i kontrollloven § 1. Kontrollområdet omfatter "etterrettings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste som utføres av den offentlige forvaltning eller under styring av eller på oppdrag fra denne", og er ikke knyttet til bestemte organisatoriske enheter. Den løpende kontrollen foretas imidlertid hos de organiserte tjenestene og enhetene som er regnet opp i kontrollinstruksen § 11 med angivelse av hva tilsynsoppgaven minimum skal omfatte. Utvalget har hittil ikke hatt kapasitet til å foreta kontroller eller tilsyn utenfor de organiserte tjenestene og enhetene som nevnt. Dette kan det være behov for, spesielt hos de myndighetene som har regelmessig kontakt eller samarbeid med EOS-tjenestene, f.eks. utlendingsmyndighetene og tollmyndighetene i forhold til PST. Her gir for øvrig kontrollinstruksen § 11 nr. 2 bokstav e en særskilt hjemmel. I kontrollvirksomheten fremover vil utvalget legge større vekt på å få innsikt i samarbeidsrelasjonene mellom de organiserte EOS-tjenestene og andre myndigheter, med sikte på å kunne vurdere be-

hovet for tilsyn. Også enkelte private virksomheters bistandsvirksomhet, f.eks. teleoperatørene og internettilbydernes bistand til PST i saker om kommunikasjonskontroll og private virksomheter som tillegges oppgaver etter sikkerhetsloven, er det grunn til å få bedre kunnskap om. Utvalget hadde i 2005 møter med to teleoperatører, se omtale i eget avsnitt. Disse møtene ble gjennomført som rene orienteringsmøter.

Klagesaker og saker tatt opp av eget tiltak

Utvalget har mottatt (og behandlet) 14 klager i 2005, mot 17 i 2004. 10 av klagenes rettet seg mot PST, mens 4 rettet seg mot NSM. Utvalget har ikke mottatt klager på Etterretningstjenesten. I tillegg til klagenes mottok utvalget i 2005 én ren innsynsbejæring. Denne ble avvist. Ingen av klagesakene som ble avsluttet i 2005 ledet til kritikk. Generelt har utvalget hatt en lav terskel for å undersøke klager. Svært få av de klagenes som kommer inn blir avvist som åpenbart grunnløse.

Utvalget har i løpet av 2005 opprettet 18 saker av eget tiltak. De fleste sakene tas opp som følge av funn i inspeksjonsvirksomheten. I noen tilfeller er det oppslag i pressen som har ført til undersøkelser og opprettelse av sak.

Møter og besøk

I løpet av året har utvalget eller deler av utvalget gjennomført orienteringsmøter med ulike myndigheter utenfor tjenestene.

Møter med Telenor og Netcom

I møtene orienterte Telenor og Netcom om arbeidet med saker der PST får rettens kjennelse til å foreta kommunikasjonskontroll, og saker der Post- og telenilsynet har fritatt Telenor og Netcom for taushetsplikten i forbindelse med utlevering av historiske trafikkdata. Generelt fikk utvalget inntrykk av at det var god ryddighet og notoritet ved behandlingen av slike saker, både internt hos teleoperatørene og i kommunikasjonen med PST. Så langt utvalget kunne se, foregikk arbeidet i samsvar med det regelverket og de retningslinjene som er gitt om samarbeidet mellom operatørene og politiet i saker om kommunikasjonskontroll og utlevering av trafikkdata til politiet.

Utvalget fant likevel grunn til å ta opp med Politidirektoratet en problemstilling som fremkom i møtet hos Telenor. Ifølge Telenor er praksis i hastesaker der påtalemyndighetens ordre etter straffeprosessloven § 216d trer i stedet for rettens kjennelse, at Telenor i utgangspunktet setter opp kommunikasjonskontroll for fire uker. Dette innebærer at kommunikasjonskontrollen ikke blir nedkoblet selv om politiet

unnlater å sende operatøren dokumentasjon for den etterfølgende kjennelsen fra retten, eller nedkoblingsordre, slik reglene foreskriver i hastesaker. Det hadde ifølge Telenor skjedd enkelte ganger at man ikke hadde fått noen etterfølgende dokumentasjon eller ordre, dog ikke i PSTs saker. I brevet til direktoratet viste utvalget til at det ville være alvorlig hvis det ikke ble gitt rask underretning om nedkobling dersom politiet ikke begjærte forlenget kontroll eller fikk avslag av retten, og at utvalget derfor hadde funnet grunn til å gjøre direktoratet oppmerksom på det som var opplyst, selv om saken ikke direkte gjaldt PST.

Politidirektoratet fremla saken for Riksadvokaten, som i brev til Politidirektoratet med kopi til utvalget påpekte at teleoperatøren ikke har noen kontrolloppgave med hensyn til om påtalemyndighetens beslutning forelegges retten for godkjenning eller at fristen på 24 timer for foreleggelse overholdes. Regelverket legger kontrollen av om påtalemyndighetens ordre om hurtigkobling er forelagt for retten til godkjenning til Riksadvokaten. Videre skrev Riksadvokaten at det er politiet som er nærmest til å svare på om oppkobling med 4 ukers varighet er nødvendig ved bruk av hasteordre, og foreslo at Politidirektoratet forela spørsmålet for politimesterne, under henvisning til at det er deres ansvar at ordre om hurtigkobling forelegges retten for ettergodkjenning.

På bakgrunn av brevet var det ikke grunn til noen videre oppfølging fra utvalgets side.

Møte med kanadisk undersøkelseskomisjon

I mars 2005 mottok utvalget en delegasjon fra "Commission of Inquiry Into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar". Maher Arar var bosatt i Canada og var kanadisk statsborger, men opprinnelig syrer og også innehaver av syrisk statsborgerskap. I 2002 ble han arrestert i USA, mistenkt for å være medlem av Al-Qaida. Han ble holdt isolert og avhørt uten tilgang på juridisk bistand, og etter en periode fløyet til Syria og overlevert til syriske myndigheter. I Syria ble han holdt fengslet i nærmere ett år. Han skal ha blitt utsatt for grov tortur under fengselsoppholdet. Etter løslatelsen tok han saken opp med kanadiske myndigheter som nedsatte nevnte undersøkelseskomisjon. Kommissjonens mandat er todelt. For det første skal den undersøke handlinger utført av kanadiske myndigheter relatert til det Arar ble utsatt for. For det annet skal kommisjonen komme med forslag til en selvstendig kontrollordning for de deler av det kanadiske politiet som har ansvar for nasjonale sikkerhetsinteresser. Det var i forbindelse med kommisjonens undersøkelser av andre lands kontrollordninger at utvalget ble kontaktet.

I møtet med kommisjonen ble det gitt en orientering om utvalgets kontrollfunksjon med særlig vekt på kontrollen med PST. Senere ble det også oversendt en skriftlig redegjørelse der det ble svart på konkrete spørsmål fra kommisjonen om utvalgets parlamentariske forankring, dets sammensetning, mandat og arbeidsmåter.

Møter med tsjekkiske kontrollmyndigheter

I mai besøkte utvalget det tsjekkiske parlamentets kontrollkomisjoner for sikkerhetspolitiet (BIS) og den militære etterretningstjenesten. I møter med kommisjonene fikk utvalget orienteringer om hvordan kontrollen utøves og hvilke problemstillinger kommisjonene regelmessig møter. Utvalget hadde også møter med ledelsen for BIS og den sivile etterretningstjenesten (UZSI).

Etter 1989 ble det i Tsjekkia bygget opp nye sikkerhets- og etterretningstjenester fra grunnen av. I 1994 ble det vedtatt en lov som regulerer tjenestenes virksomhet samt kontrollen med dem. De to kontrollkomisjonene består begge av 7 medlemmer, og ledes normalt av en representant for et av opposisjonspartiene. Det pågår et kontinuerlig arbeid for å styrke tilliten mellom tjenestene og kontrollorganene. Kontrollen foregår ved inspeksjoner og gjennom klagebehandling. Loven fra 1994 gir kommisjonene begrensede fullmakter. Kommisjonene kan f.eks. ikke kontrollere pågående operasjoner og heller ikke tjenestenes metodebruk. Regjeringen fører kontroll med den sivile etterretningstjenesten, men det finnes ikke noe særskilt kontrollorgan for denne tjenesten. I møte med utvalget ga ledelsen i denne tjenesten uttrykk for at man ønsket seg et bredere lovgrunnlag, og en ekstern kontroll, fordi det ble antatt at det ville styrke allmennhetens tillit til tjenesten, og også ville kunne være en styrke i forhold til utenlandske samarbeidspartnere.

Samarbeidet med Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF)

Utvalgets samarbeid med DCAF ble innledet allerede høsten 2002 etter at Stortinget mottok en invitasjon til å delta i et seminar i Genève om parlamentarisk kontroll med etterretningstjenestene. Samarbeidet førte til at utvalget senere påtok seg arrangementet av et lignende seminar i Oslo høsten 2003 med deltakelse av en rekke internasjonalt kjente eksperter.

Seminaret som ble holdt i Oslo resulterte i to publikasjoner: En håndbok for kontroll med sikkerhets- og etterretningstjenester med tittelen "Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies".

Denne boken ble omtalt i meldingen for 2004. Boken er blitt en stor suksess. Den engelske originalversjonen er trykt i 2 500 eksemplarer. En russiskspråklig utgave er utgitt i 1 000 eksemplarer. Boken er senere også oversatt til armensk, ukrainsk, albansk og spansk. Utvalget har over sitt ordinære budsjett vært med på å dele kostnadene forbundet med trykkingen av enkelte av språkversjonene av boken.

I januar 2005 ble også et planlagt ekspertbidrag fra seminaret publisert. Boken har fått tittelen "Who's watching the spies?" og er en studie av kontrollsystemene i 8 land, deriblant Norge. De sentrale bidragsyterne var deltakere under seminaret i Oslo. Til sammen gir disse bidragsyterne en grundig innføring i kontrollsystemene i en rekke land med ulik konstitusjonell og politisk bakgrunn: USA, UK, Canada, Polen, Argentina, Sør-Korea, Sør-Afrika og Norge. Det norske bidraget er skrevet av advokat Fredrik Sejersted. Det gir en bred fremstilling av det norske kontrollsystemet, og en vurdering av dets effektivitet og begrensninger.

2. POLITIETS SIKKERHETSTJENESTE (PST)

Inspeksjoner, generelt om kontrollen med tjenesten

Utvalget har i 2005 gjennomført 6 inspeksjoner i Den sentrale enhet (DSE). Det er videre gjennomført inspeksjon av PST-enhetene i Hordaland, Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag og Helgeland.

DSE har i 2005 ansatt en personvernadvokater som inngår i ledelsesstaben. Det er også satt i gang et arbeid med å samle og komplettere interne instruksjoner og retningslinjer for tjenestens virksomhet. Gjennom begge disse tiltakene er det lagt vekt på å styrke den interne legalitetskontrollen i tjenesten. Først når tiltakene har virket en stund, vil utvalget kunne vurdere betydningen av dem for kontrollvirksomheten.

Det kan i noen sammenhenger ha betydning for PSTs adgang til å registrere opplysninger om en person, om vedkommende har tilknytning til en organisasjon eller en person som står på de listene over terrororganisasjoner og personer med terrortilknytning som enkelte internasjonale organisasjoner, spesielt FNs Sikkerhetsråd, utarbeider. Grensedragningen mellom terrororganisasjoner og bevegelser som driver legitim frigjøringskamp kan være vanskelig, og det er derfor nødvendig at tjenesten har godt kjennskap til de listene som er utarbeidet og hvilke av disse Norge er forpliktet til å respektere. I tilknytning til enkeltsaker i inspeksjonsvirksomheten har utvalget stilt tjenesten spørsmål om denne grensedragningen og forholdet til de listene som er utarbeidet. Dette er problemstillinger utvalget vil følge opp i inspeksjonsvirksomheten fremover.

Kontrollen med arkiver og registre

Kontrollen med arkiver og registre utgjør kjernen i den løpende inspeksjonsvirksomheten i PST. Utvalget ser det slik at den rutinemessige og stikkprøvebaserte kontrollen med tjenestens behandling av personopplysninger er av grunnleggende betydning for å kunne vurdere på en forsvarlig måte om tjenesten i praksis overholder kravet om en individuell vurdering før opplysninger om enkeltindivider blir registrert, og at den skjønnsmessige terskelen for registrering ikke legges for lavt.

Innføringen av det nye arbeidsregisteret Smart, som ble omtalt i meldingen for 2004, har vist seg vel egnet også for kontrollvirksomheten. Økt søkefunksjonalitet og krav til individuell begrunnelse forenkler etterprøving av foretatte registreringer.

Ny instruks for PST

Ved kongelig resolusjon 19. august 2005 ble det fastsatt ny instruks for PST. Den tidligere overvåkingsinstruksen ble samtidig opphevet. Justisdepartementets registreringsrundskriv for PST, som var hjemlet i overvåkingsinstruksen, ble dermed også opphevet.

I det følgende gis en kort omtale av enkeltbestemmelser i instruksen som er spesielt viktige for utvalgets arbeid.

Instruksen kapittel III gir bestemmelser om nasjonalt samarbeid i § 10 og om samarbeid med andre lands etterretnings- og sikkerhetstjenester i § 11. I § 11 tredje ledd fastslås at PST ikke kan utlevere informasjon gitt av utenlandske tjenester til "andre" uten etter samtykke fra vedkommende tjeneste. På spørsmål har tjenesten understreket at utvalget i denne sammenhengen ikke skal anses som "andre", og at hensikten med bestemmelsen ikke har vært å legge nye premisser eller føringer for utvalgets innsyn i slik informasjon. Se for øvrig avsnittet nedenfor om utlevering av personopplysninger til utenlandske samarbeidende tjenester for nærmere orientering om denne problemstillingen.

For utvalgets kontroll med PST er instruksen kapittel IV om behandling av opplysninger i tjenesten av sentral betydning. Ved utarbeidelsen av kapittel IV har Justisdepartementet tatt utgangspunkt i Politiregisterutvalgets forslag til ny politiregisterlov i NOU 2003:21 ("Kriminalitetsbekjempelse og personvern - politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger"). Instruksen §§ 13 og 14 fastsetter nokså detaljerte krav til nødvendighet, formålsbestemthet og kvalitet på de opplysningene PST registrerer. Det stilles også detaljerte vilkår for opprettelse av forebyggende sak og annen behandling av opplysninger utenfor straffesak. Behandling av opplysninger om "utlendinger" og norske referanseper-

soner for utlendinger er regulert særskilt, og innebærer at det vil være en noe videre adgang til å registrere personer som kommer fra sikkerhetsmessig utsatte land eller områder, og for tilhørende norske referansepersoner.

Overvåkingsinstruksen § 4 forbød innhenting og registrering av opplysninger på grunnlag av medlemskap i politisk eller annen lovlig organisasjon eller virksomhet. I den nye instruksen § 15 er det gitt en mer omfattende oppregning av personopplysninger som ikke alene kan gi grunnlag for registrering. Det heter i bestemmelsen at opplysninger om en person ikke kan behandles *kun* på bakgrunn av etnisitet eller nasjonal bakgrunn, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningstilhørighet eller opplysninger om helsemessige eller seksuelle forhold.

Interne tiltak i tjenesten

I den nye PST-instruksen § 16 er tjenesten pålagt å etablere et internkontrollsystem for å sikre kvaliteten på opplysninger som behandles og for å ivareta rettsikkerheten og personvernet, samt å utarbeide nærmere retningslinjer for behandling av opplysninger. Tjenesten har opplyst at man arbeider med å oppfylle kravene, og at siktemålet er å få både et internkontrollsystem og utfyllende retningslinjer for behandling av opplysninger på plass i løpet av sommeren 2006. I tiden frem til de nye retningslinjene er ferdig utarbeidet vil tjenesten legge reglene i registreringsrundskrivet til grunn i den grad det omhandler forhold som ikke er inntatt i instruksen.

Tjenesten vil i tillegg utarbeide retningslinjer for bruk av ulovfestede politimetoder, slik instruksen § 5 annet ledd krever.

I forbindelse med innføringen av det nye arbeidsregisteret i PST har tjenesten innført en ordning der innhentede personopplysninger registreres midlertidig uten at det er vurdert om kravene til formålsbestemthet, nødvendighet og relevans i instruksen §§ 13 og 14 er oppfylt. Alle midlertidig registrerte opplysninger skal evalueres innen 4 måneder etter at de ble registrert. Hvis kravene i instruksen ikke er tilfredsstillende når evalueringen foretas, skal opplysningene slettes. Ordningen er etter modell fra Politiregisterutvalgets utredning, som i sitt lovforslag har inntatt en bestemmelse om lavere terskel for behandling av opplysninger de 4 første månedene etter første gangs behandling. Praksis var tidligere at vurderingen av om vilkårene var oppfylt ble gjort *før* informasjonen ble lagt inn i arbeidsregisteret. For så vidt er det prinsipielt nye at opplysningene nå registreres i arbeidsregisteret på et tidligere stadium enn før. Det er grunn til å anta at fristen på 4 måneder har medført at tjenesten i dag vil beholde informasjon som ikke er evaluert i et lengre tidsrom enn det som var praksis

tidligere. Ordningen bidrar imidlertid til å unngå at det samler seg personopplysninger utenfor de formaliserte og lett kontrollerbare systemene.

Justisdepartementet har ikke inntatt en slik alminnelig regel om tidsbestemt unntak fra grunnkravene til registrering i instruksen for PST. Utvalget har likevel ikke funnet grunnlag for å rette kritikk mot ordningen, men har forutsatt at utlevering av opplysninger fra arbeidsregisteret ikke skjer før evaluering er foretatt. Det antas at ordningen vil bli nedfelt i tjenestens interne retningslinjer, som i henhold til PST-instruksen § 16 skal godkjennes av Justisdepartementet.

Utvalgets registerkontroll i 2005

Tjenestens nye arbeidsregister (Smart) har gjort det mulig for utvalget å utføre en bedre registerkontroll i 2005 enn tidligere. Dette henger sammen med økte søkemuligheter i systemet og bedre presentasjon av søkeresultater sammenlignet med situasjonen tidligere. Alle personregistreringer tjenesten foretar, både sentralt og lokalt, skal ligge i registeret.

I den stikkprøvebaserte registerkontrollen ser utvalget på om begrunnelsen for registreringen sammen med opplysningene i den, gjør det mulig å vurdere om de materielle vilkårene for registrering er oppfylt. Dernest vurderes det faglige grunnlaget for registreringen ut fra PSTs arbeidsoppgaver slik de er angitt i politiloven og den nye instruksen, og ut fra kravene til formålsbestemthet, nødvendighet og kvalitet.

Tjenesten har i noen grad behov for å registrere opplysninger om personer uten at det er knyttet ufordelaktig informasjon til disse. Dette vil bl.a. kunne gjelde personer som mottar trusler av en karakter som faller innenfor PSTs ansvarsområde, og i noen tilfeller personer som kommer i kontakt med utenlandsk etterretningsspersonell. Tjenesten benevner dette som positive registreringer. For å skille mellom slike registreringer og ufordelaktige registreringer gir tjenesten registrerte personer ulike roller i arbeidsregisteret. Utvalget har ikke hatt innvendinger mot at det brukes faste kategorier i arbeidsregisteret for dette formålet, men har understreket at det må være innholdet av det som registreres som avgjør om en registrering er ufordelaktig, og ikke den kategorien tjenesten plasserer den i. Det er et naturlig kontrollpunkt å se på om det er samsvar mellom innholdet av de opplysningene som er registrert og den kategorien registrering er satt i.

Kontrollene av arbeidsregisteret i 2005 har ikke avdekket kritikkverdige forhold av generell karakter. Enkelt saker som gjelder registreringer i arbeidsregisteret er referert i egne avsnitt.

Slettingsrutiner

I de to foregående meldingene har utvalget omtalt bestemmelsen i Justisdepartementets registreringsrundskriv om at arbeidsregistreringer skal evalueres etter 5 år, og som hovedregel slettes dersom det ikke er registrert nye opplysninger om vedkommende og det heller ikke "erfaringsmessig foreligger faglige grunner for å opprettholde registreringen". Opprettholdelse av registreringer skal begrunnes skriftlig. PST har orientert utvalget om at denne 5-årsregelen vil bli videreført i de nye interne retningslinjene som er under utarbeidelse, og at man inntil videre praktiserer regelen slik den lød i registreringsrundskrivet.

Formålet med utvalgets kontroll av denne regelen er å sikre at registreringer ikke blir liggende i ytterligere 5 år dersom det ikke er faglig grunnlag for det. Utvalget kontrollerer at fristen for revurdering overholdes, hvordan den skjønnsmessige unntaksbestemmelsen praktiseres, og at begrunnelsen for opprettholdelse fremgår av registeret.

Ved stikkprøvekontroller i løpet av 2005 har utvalget stilt spørsmål ved begrunnelsen for å opprettholde enkelte registreringer. I de fleste av disse tilfellene har tjenesten funnet det riktig å slette registreringene. Det har ellers vist seg at det særlig er i kontrakterrettingsarbeidet at tjenesten anser at det kan være ønskelig å opprettholde registreringer selv om intet er tilført i løpet av de siste 5 år. Det faglige skjønn som ligger til grunn for slike vurderinger lar seg vanskelig etterprøve fullt ut, og det er heller ikke utvalgets oppgave. Men fordi konsekvensen av en videreføring er at registreringen vil bli opprettholdt i ytterligere 5 år, vil utvalget fortsatt ta opp enkeltsaker dersom grunnlaget for opprettholdelse synes uklart eller mangelfullt.

Ved en av stikkprøvekontrollene i 2005 fremkom det at en arbeidsregistrering som var gjort på grunnlag av høyreekstremer aktivitet, var blitt videreført etter 5 år med den begrunnelse at det i perioden var foretatt personkontroll av vedkommende i forbindelse med anmodning om sikkerhetsklarering, der PST hadde gitt en negativ påtegning til klareringsmyndigheten. På utvalgets spørsmål om hjemmel for å videreføre registreringen på et slikt grunnlag, ble det vist til personellsikkerhetsforskriften § 6-8, som angir hvor lenge ulike kategorier klareringssaker skal bevares. Praksisen var begrunnet i personkontrollavsnittets behov for oversikt. I brev til PST stilte utvalget spørsmål om den aktuelle forskriftsbestemmelsen kunne brukes av PST, ettersom den retter seg mot klareringsmyndighetene. Det ble også bedt om en redegjørelse for hvilken praksis tjenesten fulgte i saker hvor det i 5-års perioden hadde vært foretatt personkontroll av den registrerte, og om at det ble avklart

hvorvidt man videreførte alle registreringer hvor det var foretatt personkontroll i perioden, eller om dette bare ble gjort i saker med påtegning fra PSTs registre. Det ble også bedt om et anslag over hvor mange registreringer som er blitt videreført på dette grunnlaget.

PST svarte at man hadde kommet til at personellsikkerhetsforskriften § 6-8 likevel ikke var anvendelig. Tjenesten la om praksis, slik at personkontroll ikke lenger utgjør et selvstendig grunnlag for videreføring. Tidligere praksis hadde vært at man videreførte registreringen i de tilfellene hvor det var gitt negative opplysninger fra PSTs egne registre til klareringsmyndigheten. Dette var blitt gjort for å ha notoritet med hensyn til hva som ble gitt til mottakere utenfor PST. Det dreide seg om et begrenset antall registreringer som hadde blitt videreført på dette grunnlaget. Grunnlaget for å opprettholde disse registreringene ville bli vurdert på nytt av tjenesten. Tjenestens svar ga ikke grunn til noen videre oppfølging av saken.

Kontrollen av emnearkiver og personsaksarkiver

I meldingen for 2003 redegjorde utvalget for situasjonen når det gjelder sanering av gamle emnesaker og personsaker i DSEs arkiver, og betydningen av at arbeidet med gjennomgang av arkivmassen med sikte på utsortering av saker og dokumenter uten faglig relevans for senere makulering eller avlevering blir prioritert. I sin årsrapport for 2005 skriver Innsynsutvalget at det forventer å være ferdig med sitt arbeid medio 2007. Med det vil også grunnlaget for gjeldende makuleringsstopp i PST opphøre, slik at uaktuelt materiale vil kunne makuleres eller avleveres til Riksarkivet.

Ved inspeksjon av lokale PST-enheter i 2005 viste det seg i ett tilfelle at emnearkivet ikke var gjennomgått for å fjerne unødvendige personopplysninger, og i et annet at arkivmateriale som hadde blitt overtatt fra et tidligere politidistrikt i forbindelse med politidistriktsreformen i 2002 ikke var blitt gjennomgått. Stikkprøver viste at mye av dette materialet var av eldre dato og uten faglig relevans. I brev til de respektive enhetene med kopi til DSE påpekte utvalget at det fulgte av registreringsrundskrivet punkt 7 at emnesaker i utgangspunktet ikke skal inneholde personopplysninger. Det ble videre bemerket at arkivmateriale som det ikke lenger er hjemmel for å ta vare på, skal skilles ut fra de operative arkivene, med sikte på avlevering/makulering når gjeldende makuleringsstopp opphører. Utvalget anmodet distriktene om å prioritere arbeidet med å gjennomgå de aktuelle arkivene.

Lokale arbeidsregistre

I forbindelse med innføringen av Smart i 2005 var det en forutsetning at registeret, sammen med tjenestens krypterte datanett, skulle eliminere behovet for lokale arbeidsregistre. Under inspeksjon av to lokale PST-enheter i 2005, fremkom det at man benyttet lokale, papirbaserte arbeidsregistre for opplysninger som man mente ikke kvalifiserte for innleggelse i Smart, men som det likevel var ønskelig å ta vare på. I brev til DSE påpekte utvalget at dette syntes å være i strid med de sentrale retningslinjene som var gitt, og at det var av vesentlig betydning for utvalgets registerkontroll å ha en fullstendig oversikt over arbeidsregistrene i tjenesten.

I sitt svar til utvalget bekreftet DSE at det lå som en klar forutsetning fra deres side ved innføringen av Smart at samtlige tidligere arbeidsregistre skulle opphøre, både ved DSE og i distriktene. DSE opplyste at man ville ta opp saken med de aktuelle PST-enhetene, med sikte på sletting eller overføring til Smart.

Utlevering av personopplysninger til utenlandske samarbeidende tjenester

Utvalget orienterte i meldingen for 2004 om kontrollen med PSTs utlevering av personopplysninger til utenlandske samarbeidende tjenester. Også i 2005 har utvalget rutinemessig tatt stikkprøvekontroller av informasjon om enkeltpersoner som tjenesten har meddelt samarbeidspartnere.

Det er særlig innenfor kontraterrorarbeidet at det pågår utveksling av personopplysninger mellom ulike lands sikkerhets- og etterretningstjenester. En vesentlig del gjelder informasjon eller forespørsler om informasjon som sendes likelydende til en rekke lands tjenester. På den måten spres personinformasjonen vidt, og de enkelte lands tjenester opparbeider seg etter hvert informasjonsbaser som vil være godt innrettet på internasjonal utveksling og samarbeid. Foruten at forespørsler om enkeltpersoner sjekkes av tjenesten når de mottas, innebærer registreringen at senere informasjon med referanse til personen vil bli fanget opp, og kan danne grunnlag for videre utveksling til samarbeidende tjenester. Gjennom den løpende internasjonale informasjonsutvekslingen mottar PST betydelig mer informasjon enn tjenesten gir fra seg.

I tillegg til den løpende og saksuavhengige utvekslingen av etterretningsinformasjon, skjer det også utveksling av informasjon i enkeltsaker, både etterforskingssaker og forebyggende saker. Når utvekslingen skjer i tilknytning til en konkret sak, vil det ofte være et tettere samarbeid med en enkelt utenlandsk samarbeidende tjeneste. Vanligvis utveksles

det da mer omfattende og detaljert informasjon om personen, og regelmessig mer sensitiv informasjon.

Utvalgets kontroll omfatter både den løpende informasjonsutvekslingen og den som skjer i enkeltsaker.

PST har opprettholdt den ordningen som ble etablert i 2003, med en samlet oversikt over all utlevert informasjon som oppdateres fortløpende. Oversikten er tilgjengelig for utvalget, og er basis for de stikkprøvene som plukkes ut. Ved vurderingen av den informasjonen som utleveres ser utvalget både på karakteren av informasjonen og hvilket land som er mottaker. En ikke ubetydelig del av de forespørslene tjenestene mottar, gjelder informasjon som er offentlig tilgjengelig, f.eks. om bosted eller telefonabonnemeter. Utlevering av slik ikke taushetsbelagt informasjon kan det vanskelig innvendes noe mot på rettslig grunnlag.

Ved utlevering av sensitiv informasjon blir det mer aktuelt å etterprøve tjenestens praksis. I den forebyggende delen av PSTs virksomhet, som er den dominerende volummessig når det gjelder informasjonsutveksling, er det lovbestemte vurderingstemaet for tjenesten om formålet er å "forebygge eller avverge straffbare handlinger", jf. politiloven § 24 fjerde ledd nr. 2 som omhandler unntak fra taushetsplikten. Formålet er vidt angitt, og må for PSTs vedkommende i tillegg sees i sammenheng med at tjenesten etter politiloven § 17c nr. 2 er pålagt å samarbeide med andre lands politimyndigheter og sikkerhets- og etterretningstjenester. Også gjennom flere konvensjoner og internasjonale avtaler Norge har inngått, er PST på sitt område forpliktet til å samarbeide med andre lands sikkerhets- og etterretningstjenester. Mest direkte er dette kommet til uttrykk i FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 (2001), som pålegger statene å samarbeide for å forebygge terrorhandlinger, bl.a. gjennom informasjonsutveksling.

Samlet gir dette tjenesten en vid adgang til å utlevere personopplysninger. På den annen side har flere land de siste årene innført strengere straffebestemmelser og rettergangsregler for terrorismistenkte. I den forbindelse har det vært reist spørsmål om det kan være adgang for PST til å utlevere informasjon dersom personen det gjelder kan risikere dødsstraff eller å bli behandlet i strid med grunnleggende rettssikkerhetsgarantier. I to lovutredninger (Straffelovkomisjonens delutredning "Rikets sikkerhet" i NOU 2003:18, og Politiregisterutvalgets innstilling i NOU 2003:21) er det gitt uttrykk for ulike syn på spørsmålet. Det er antatt at en avklaring vil komme gjennom den politiske behandlingen av de to utredningene.

Når det er aktuelt å utlevere sensitiv informasjon må tjenesten alltid foreta en konkret vurdering. Det forutsetter at PST ut fra forespørselen eller annen informasjon kan se hva som er formålet med den. For å

kunne vurdere hvilken situasjon den personen fore-spørselelsen gjelder står i eller hva slags behandling han risikerer, vil det i tillegg kunne være nødvendig å ha et visst kjennskap til aktuelle straffebestemmelser og rettergangsregler i vedkommende land. For å kunne etterprøve en beslutning om utlevering av informasjon må også utvalget ha dette grunnlaget tilgjengelig. Informasjon fra samarbeidende tjenester er generelt ansett å være av sensitiv karakter, og det er forutsatt i kontrollinstruksen § 5 at utvalget her skal utvise varsomhet. Innenfor rammen av denne varsomhetsregelen har utvalget bedt tjenesten om å gi innsyn i grunnlagsmaterialet for enkelte utleveringer. I disse tilfellene har utvalget, under henvisning til instruksen § 5, bedt tjenesten om å si fra dersom de opplysningene som er mottatt betraktes som så sensitive at det anses betenkelig å gi innsyn. Så langt har tjenesten ikke gitt uttrykk for motforestillinger i enkeltsaker.

Stikkprøvekontrollene i 2005 har ikke gitt grunnlag for kritikk av tjenesten i noen enkeltsak. Utvalget har inntrykk av at tjenesten er varsom med å utlevere informasjon om personer som er bosatt her i landet. En problemstilling som utvalget tar sikte på å følge opp, er at informasjonsgrunnlaget PST mottar i enkelte tilfeller kan være sparsomt, slik at det er vanskelig å foreta en konkret vurdering som beskrevet ovenfor. Utvalget har også vært opptatt av at den informasjonen som utleveres bør være kvalitetssikret i størst mulig grad, og at det bør unngås å utlevere informasjon eller vurderinger av negativ karakter som kun er basert på mistanker.

Utvidet adgang til bruk av tvangsmidler - PSTs bruk av tvangsmidler i avvergende og forebyggende øyemed

Ved lov 17. juni 2005 om endringer i straffeprosessloven fikk politiet inkludert PST adgang til på nærmere bestemte vilkår å ta i bruk tvangsmidler ved etterforskning i avvergende øyemed. For PST ble terskelen satt noe lavere enn for det øvrige politiet, og hjemmelen omfatter de aller fleste straffebud innenfor PSTs ansvarsområde. Ved endringer i politiloven av samme dato fikk PST, som eneste politiorgan, også hjemmel til å ta i bruk tvangsmidler i forebyggende øyemed, dvs. utenfor etterforskning. Også disse lovendringene trådte i kraft 5. august 2005.

Adgangen til å bruke tvangsmidler for å avverge straffbare handlinger er regulert i straffeprosessloven § 222d. Bestemmelsen åpner for at PST kan bruke tvangsmidler "som ledd i etterforskning ... når det er grunn til å tro at noen kommer til å begå" en av de straffbare handlingene som er regnet opp i bestemmelsen. Kravet om at tvangsmiddelbruken skal skje som ledd i etterforskning innebærer at vilkårene i straffeprosessloven § 224 for å iverksette etterfors-

king må være oppfylt, det vil i praksis si at det må foreligge mistanke om at en straffbar handling er begått eller er i ferd med å bli begått. Under henvisning til at sentrale straffebestemmelser innenfor PSTs arbeidsområde omfatter forberedelseshandlinger er det i forarbeidene til lovendringene antatt at det i de aller fleste situasjoner hvor det er aktuelt å innhente informasjon med sikte på avverging, vil være grunnlag for å undersøke om det begås eller er begått en straffbar handling. Praksis vil vise hvilken selvstendig betydning etterforskingstvilkåret vil få i PSTs saker.

I bestemmelsen i politiloven § 17d om adgang for PST til å bruke tvangsmidler i sine forebyggende undersøkelser er grunnvilkåret at det er "grunn til å undersøke om noen forbereder en handling" som rammes av de straffebestemmelsene som er listet opp. Her er terskelen naturlig nok lagt lavere enn ved avverging. På den annen side er det langt færre straffebestemmelser som åpner adgang til å bruke tvangsmidler i forebyggende øyemed. Det er også satt en del andre begrensninger som ikke gjelder i avvergesporet.

Under behandlingen av lovforslaget i Stortinget ble det forutsatt at hjemmelen til å bruke tvangsmidler i forebyggende øyemed skulle være et svært begrenset supplement og en smal sikkerhetsventil for PST, forbeholdt forberedelse av de alvorligste straffbare handlinger som terrorhandlinger bl.a. Det ble også forutsatt at tjenesten alltid skal velge etterforskingssporet der det er mulig.

I lovproposisjonen og under behandlingen av saken i Stortinget ble det lagt stor vekt på at de nye inn-gripende virkemidlene politiet ble gitt, måtte ledsages av gode kontrollordninger. Det ble i den forbindelse understreket at også etterfølgende kontroll av EOS-utvalget vil være et viktig element for å sikre en korrekt og forholdsmissig bruk av tvangsmidler fra tjenestens side.

Utvalget har hatt spesiell oppmerksomhet rettet mot PSTs bruk og anmodninger til retten om bruk av tvangsmidler i den korte tiden som har gått siden reglene trådte i kraft. Tjenesten har i en intern instruks innrettet seg etter Stortingets forutsetning om at bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed skal være en reserveløsning. De aller fleste sakene tjenesten har fremmet for retten har således gått i etterforskingssporet, hovedsakelig i form av avvergende etterforskning. Antall saker i det forebyggende sporet har vært beskjedent. Det må også bemerkes at den samlede bruken av de nye hjemlene så langt har vært relativt beskjeden.

I kontrollen med bruk av tvangsmidler i enkeltsaker vil det være en viktig oppgave å se om det er samsvar mellom begjæringen til retten og det samlede grunnlaget tjenesten har hatt å bygge på. Andre viktige kontrollpunkter vil være å etterse at tillatelsen

blir brukt på riktig måte (f.eks. at en kommunikasjonskontroll kobles ned dersom forutsetningene endres), og at overskuddsinformasjon blir behandlet i samsvar med de reglene som gjelder. Over tid bør kontrollen med enkeltsaker gjøre utvalget i stand til å vurdere den samlede bruken av tvangsmidler, herunder om den informasjonen som samles inn gjennom bruk av tvangsmidler står i forhold til den samlede bruken.

Arbeidsregistreringer på grunnlag av politiske støtteerklæringer mv.

DSE registrerte i 2004 6 personer i sitt arbeidsregister på grunnlag av uttalelser til media som oppfordret til å gi støtte til opposisjonsgrupper som også benyttet voldelige midler og terroraksjoner i sin motstand mot regimet i en stat. Registreringene ble kjent for utvalget gjennom en ordinær stikkprøvekontroll ca. 15 måneder etter registrering. Utvalget ba om en nærmere orientering om det faglige grunnlaget for registreringene, sett opp mot det uttrykkelige forbudet i PST-instruksen § 15 mot å foreta registrering på politisk grunnlag. Det ble vist til at det ikke syntes å dreie seg om en fordekt virksomhet, ettersom registreringsgrunnlagene utelukkende var politiske uttalelser og støtteerklæringer, avgitt til offentligheten. Det ble også påpekt at uttalelsene ga inntrykk av bevissthet når det gjaldt skillet mellom humanitær bistand og bistand til den operative motstandskampen, og syntes å være begrenset til humanitær bistand.

Da saken ble tatt opp besluttet tjenesten å slette registreringene. I brev til tjenesten ba utvalget likevel om å få avklart hvorvidt tjenesten mente at de aktuelle registreringene var i samsvar med det regelverket som gjaldt da de ble foretatt. Det ble også stilt spørsmål om det burde ha vært foretatt en individuell vurdering av vilkårene for registrering ut fra de uttalelsene de enkelte hadde kommet med. Utvalget bemerket at den tilsynelatende likebehandlingen av ytringer og handlinger som PST hadde gitt uttrykk for i saken reiste spørsmål, fordi en slik praksis kan føre til at avvikende politiske syn blir registrert med mindre uttalelsen inneholder en presisering av at man tar avstand fra voldelige aksjoner.

I sitt svar opplyste PST at de aktuelle registreringene ble foretatt med tanke på at det skulle gjøres ytterligere undersøkelser, men at slike undersøkelser dessverre ikke var blitt foretatt innen rimelig tid. Det ble videre uttalt at siden det var gitt klare oppfordringer om støtte til motstandskampen, hadde man funnet det riktig å foreta en registrering med tanke på videre undersøkelse, for å avklare om det kunne bli samlet inn penger som skulle gå til finansiering av terrorgrupper. Slik tjenesten vurderte registreringene lå de derfor innenfor det mandat tjenesten var satt til å iva-

reta. En individuell vurdering av de enkelte personene ville det ifølge tjenesten være naturlig å foreta i den videre bearbeidelsen av innhentet informasjon.

I avsluttende brev til PST skrev utvalget:

"Tjenestens understreking av at registreringene som ble gjort var forutsatt å skulle følges opp av ytterligere undersøkelser, og uttalelsen om at en individuell vurdering av den enkelte person som ble registrert ville være naturlig å foreta i den forbindelse, kan gi inntrykk av at registreringene hadde en foreløpig karakter.

Til dette bemerkes at det da de aktuelle registreringene ble foretatt ikke var etablert noen ordning med foreløpige registreringer i PST, etter det utvalget har blitt gjort kjent med. Den dageldende overvåkningsinstruksen likestilte innhenting og registrering, og det har vært utvalgets forståelse at tjenesten den gang måtte ta stilling til om vilkårene for registrering forelå *før* opplysninger ble lagt inn i arbeidsregisteret. Hvis ovennevnte forståelse av brevet er riktig, må det konstateres at regelverket ikke ble fulgt da registreringene ble foretatt. Men det er under enhver omstendighet ikke tilfredsstillende at flere personer ble registrert på grunnlag av politiske uttalelser til media uten at det ble foretatt noen individuell vurdering ut fra hva den enkelte hadde uttalt, eller gitt annen individuell begrunnelse for registreringene. Etter utvalgets syn kan det stilles spørsmål ved grunnlaget for flere av registreringene.

Registrering av politiske ytringer eller erklæringer vil alltid reise spørsmål i forhold til sentrale demokratiske verdier. Det må kunne stilles strenge krav til oppmerksomhet og bevissthet omkring slike problemstillinger hos en tjeneste som har ansvar for å gå opp grensen mellom den politiske ytringsfriheten og straffbar støttevirksomhet til terrorgrupper. Registreringene i denne saken ble liggende i 15 måneder før de fremkom i en av utvalgets stikkprøvekontroller. Det er rimelig å anta at de ellers ville ha blitt liggende inntil de var modne for revurdering iht femårsregelen. På denne bakgrunn hadde det etter utvalgets syn vært naturlig om tjenesten foretok en vurdering av om det er grunn til å innføre retningslinjer for behandlingen av saker som reiser spørsmål i forhold til PST-instruksen § 15, for å sikre at slike saker får en rask og forsvarlig behandling."

Klagesaker

Utvalget har i 2005 mottatt 10 klager fra enkeltpersoner rettet mot PST, mot 12 i 2004. Samtlige saker er undersøkt sentralt i DSE, og i lokale ledd der utvalget har funnet grunn til det. Det er ikke uttalt kritikk i noen av sakene.

3. NASJONAL SIKKERHETSMYNDIGHET (NSM)

Inspeksjoner, generelt om kontrollen med tjenesten

Inspeksjonsvirksomheten i NSM følger et fast mønster. I henhold til kontrollinstruksen § 11 nr. 2b

gjennomgår utvalget ved hver inspeksjon samtlige negative klageavgjørelser som er truffet siden forrige inspeksjon. Videre foretas det regelmessig stikkprøvekontroll av et antall ikke påklagede negative klareringsavgjørelser, som NSM på forhånd innhenter fra den klareringsmyndigheten utvalget ber om.

Utvalget har i 2005 gjennomført 4 inspeksjoner i NSM. Det er videre foretatt inspeksjon av personell-sikkerhetstjenesten ved 5 klareringsmyndigheter: Politiets sikkerhetstjeneste, Forsvarets sikkerhetsavdeling, Norges vassdrags-, og energidirektorat, Fylkesmannen i Sør-Trøndelag og Fylkesmannen i Nord-Trøndelag.

Utvalget har i tillegg inspisert etterretnings- og sikkerhetsfunksjoner ved Hærens Styrker i Bardufoss, herunder funksjonen som anmodende myndighet/autorisasjonsmyndighet.

Med deler av utvalget er det avholdt 2 møter i NSM i løpet av året.

Sikkerhetsklarering - betydningen av fremmedkulturell tilknytning

I kontrollen med negative klareringsavgjørelser i NSM i 2005, festet utvalget seg ved en avgjørelse om nedsettelse av sikkerhetsklareringen til en person med fremmedkulturell tilknytning. Vedkommende hadde pakistanske foreldre, men hadde vokst opp i Norge. Han var ansatt i Forsvaret og var klarert for Strengt Hemmelig. Det var ingen konkrete sikkerhetsbrudd som hadde forårsaket at det ble reist sak om revurdering av hans klarering, men vurderinger fra overordnede på tjenestestedet. Klareringsmyndigheten la i sin avgjørelse om nedsettelse av klareringen til Hemmelig vekt på at vedkommende hadde holdt skjult for sin nærmeste familie at han hadde et forhold til en ikke-pakistansk pike, og på at han i sikkerhetssamtale hadde uttalt at hans lojalitet lå hos hans nærmeste familie. NSM opprettholdt klareringsmyndighetens avgjørelse. Avgjørelsen fikk betydning for hvilke arbeidsoppgaver vedkommende kunne utføre.

Ut fra de krav som stilles for å få klarering for Strengt Hemmelig kom utvalget til at det ikke hadde grunnlag for å kritisere avgjørelsen. Vurderingen bygget også i noen grad på forhold i saken som ikke gjaldt fremmedkulturell tilknytning. Ved avslutning av saken skrev utvalget likevel følgende til NSM:

"Vurderinger som knytter seg til fremmedkulturelle forhold er vanskelige. Hvis man ønsker å vektlegge fremmedkulturelle særtrekk, må det stilles krav både til kunnskaper om kulturen og til konkretisering av hvilke forhold eller hendelser som anses å utgjøre en særlig sikkerhetsrisiko *fordi* parten har tilhørighet til en fremmed kultur. F eks er sterke lojalitetsbånd til nærmeste familie et trekk også ved vår kultur. Videre har det stor betydning hvordan spørsmål om lojalitet

stilles, for hvilke svar man får. Det kan f eks antas at spørsmål som ikke krever avveining mellom ulike lojalitetshensyn kan føre til upresise eller mindre veloverveide svar, som det så kan være lett å overfortolke dersom saken gjelder en person med fremmedkulturell bakgrunn. At problemstillinger i denne saken gjaldt så vidt krevende og skjønnspregete problemstillinger, kunne tale for at også klageinstansen hadde gjennomført en sikkerhetssamtale med vedkommende.

For øvrig vil utvalget igjen påpeke at det etter omstendighetene vil kunne være relevant for klareringsmyndighetens (og klageinstansens) vurdering, å undersøke bakgrunn og mulige motiver når en klareringssak er tatt opp til revurdering på bakgrunn av innkomne kildeopplysninger fra kolleger og overordnede. Utvalget har merket seg at denne saken ikke gjaldt konkrete sikkerhetsbrudd eller mistanke om det var begått konkrete brudd. Grunnet innrapporteringen var utelukkende vurderinger omkring vedkommendes personlighet og kulturelle bindinger. Også dette forholdet - at grunnlaget for saken knyttet seg til subjektive vurderinger av såpass vage forhold - kunne tale for at man avholdt en sikkerhetssamtale også i klageomgangen."

I brev til utvalget sa NSM seg enig i at saken reiser problemstillinger som stiller særlige krav til kompetanse og innsikt, og uttalte at man vil ha oppmerksomheten rettet mot disse kravene. Til det utvalget hadde uttalt om mulige motiver for kildeinformasjon, svarte NSM at man var vel kjent med behovet for en kritisk innstilling, men la til at dersom det reises tvil om en persons sikkerhetsmessige skikkethet, kan klareringsmyndigheten ikke la være å sette i gang undersøkelser, uansett kildens mulige motiver.

Antall klareringssaker som gjelder personer med fremmedkulturell bakgrunn er økende. Utvalget er opptatt av at klareringsmyndighetene har et bevisst forhold til problemstillingene dette kan reise, spesielt på de høyeste klareringsnivåene, og vil være oppmerksom på slike saker i kontrollvirksomheten.

Enkeltspørsmål fra inspeksjonsvirksomheten

Gjennom inspeksjonsvirksomheten og utvalgets praksis med å innhente et antall ikke påklagede negative klareringsavgjørelser fra ulike klareringsmyndigheter, har enkelte saksbehandlingsspørsmål blitt tatt opp med NSM i løpet av 2005. Et par av disse refereres her.

Krav til observasjonstid før ny klareringsanmodning kan fremsendes

Ifølge personellsikkerhetsforskriften § 4-4 annet ledd skal klareringsmyndigheten ved negativ klareringsavgjørelse i alle saker der det er mulig, opplyse om når klareringsspørsmålet tidligst kan tas opp til ny vurdering (observasjonstid). Observasjonstid fastsettes i de aller fleste tilfeller. Observasjonstiden kan

ikke være lenger enn 5 år. Fastsettelsen er bindende for andre klareringsmyndigheter.

Fastsettelse av observasjonstid vil måtte bero på et skjønn. I den nevnte veiledningen til forskriften har NSM angitt en del forhold som bør vektlegges i vurderingen. Gjennom kontrollen av negative avgjørelser har utvalget merket seg at det er stor variasjon og at det kan synes å være noe tilfeldig hvor lang observasjonstid som blir fastsatt. Utvalget vil følge opp problemstillingen i inspeksjonsvirksomheten i 2006. Etter endringene i sikkerhetsloven er det for øvrig gitt adgang til å påklage fastsettelsen av observasjonstidens lengde særskilt, se avsnittet om lov- og forskriftsendringer.

Stikkprøvesaker fra Petroleumsstilsynet

I tre ikke påklagete negative klareringsavgjørelser som ved ordinær stikkprøvekontroll ble innhentet fra Petroleumsstilsynet, kunne det stilles spørsmål ved både realitetsvurderingen og saksbehandlingen, og også ved behovet for å klarere det aktuelle personellet. Personellet var innleid konsulenthjelp til et oljeselskap, og skulle etter det som fremkom neppe håndtere gradert informasjon i sitt arbeid. Da det ble klart at NSM vurderte funnene som så alvorlige at det ble besluttet å gjennomføre tilsyn hos klareringsmyndigheten, avsluttet utvalget sin behandling med følgende brev til NSM:

"På bakgrunn av de foreliggende opplysninger og saksbehandlingen i de tre nektelsessakene, har NSM orientert utvalget om at man vil iverksette tilsynssak. Det er på denne bakgrunn ikke aktuelt for utvalget å gå videre med saken. Det skal imidlertid knyttes enkelte kommentarer til de tre nektelsessakene og til de generelle problemene som synes å ha foreligget.

Det kan etter utvalgets erfaring med praksis stilles spørsmål ved det materielle grunnlaget for de tre nektelsene, når forholdene som er vektlagt sammenholdes med vilkårene i sikkerhetsloven § 21. De straffbare forholdene som er registrert ligger stort sett lang tid tilbake, de er av mindre alvorlig art, og det er i to av sakene opplyst om forholdene i personopplysningsblanketten. Under enhver omstendighet synes avslag uten å ha gjennomført sikkerhetssamtale å være uvanlig strengt.

Det er også grunn til å bemerke at det som foreligger av opplysninger om sakshåndteringen, indikerer mangler som til dels synes å ha vært av alvorlig art. Unnlåtelsen av å se på spørsmålet om det forelå et reelt klareringsbehov er alvorlig. Det fremgår ikke om det ble vurdert om de aktuelle personene kunne få tilgang til gradert materiale. Personkontroll er et inngrepstiltak, som bare skal gjennomføres på personer som har et reelt behov for (og selv ønsker) sikkerhetsklarering.

Det er i realiteten ikke gitt begrunnelser for avgjørelsene. Det er derfor ikke mulig å se om kravet i sikkerhetsloven § 21 tredje ledd om konkret og individuell helhetsvurdering er oppfylt. Argumentet om at økonomiske forhold gjorde at det ikke var mulig å

avholde sikkerhetssamtaler i de tre sakene er også tvilsomt."

Midlertidig makuleringsstopp for klareringsmyndighetene

I brev til NSM 13. november 2003 besluttet FD at makulering av eldre arkivmateriale hos NSM skulle utsettes til 1. januar 2006 (senere forlenget til 31. desember 2007). NSM la til grunn at makuleringsstoppen måtte gjelde alle klareringsmyndighetene, og orienterte om dette. Formålet med makuleringsstoppen var å sikre at personer som får innsyn gjennom den midlertidige innsynsordningen for PST, også skal kunne henvende seg til klareringsmyndighetene dersom de har mistanke om at opplysninger om dem befinner seg i deres arkiver.

Ved stikkprøvekontroll i NSMs saksbehandlingssystem rettet mot makuleringspraksis, viste det seg at ingen dokumenter, heller ikke i saker opprettet etter mai 1996, var blitt makulert etter at makuleringsstoppen ble innført. Utvalget tok saken opp med NSM, som i brev til utvalget opplyste at man i dag definerer "eldre saker" som saker fra perioden 8. mai 1945 til 8. mai 1996, men at dette dessverre ikke hadde blitt presisert verken internt eller overfor andre klareringsmyndigheter før ved årsskiftet 2005-2006. Utvalget hadde også stilt spørsmål om hvor stort etterslepet var og hvor lang tid det ville ta å komme à jour. NSM opplyste at etterslepet gjaldt flere år. Man hadde foreløpig ikke nærmere oversikt, men ville komme tilbake til dette.

Utvalget vil følge opp klareringsmyndighetenes makuleringsarbeid i inspeksjonsvirksomheten i 2006.

Klagesaker

Utvalget har i 2005 mottatt 4 klager fra enkeltpersoner. Samtlige saker er undersøkt i NSM. Utvalget har ikke uttalt kritikk i noen av sakene. En av sakene omtales her.

Sak om adgangen til å bli autorisert for Begrenset etter tilbakekall av sikkerhetsklarering

Klagen gjaldt en avgjørelse om nedsettelse av klareringsstatus fra Hemmelig til Ingen Klarering. Ved gjennomgang av saken så utvalget at klagerens arbeidsgiver hadde anmodet klareringsmyndigheten (FSA) om å gi klageren autorisasjon for Begrenset. Begrunnelsen som ble gitt var at han da ville kunne fortsette i stillingen hvor han arbeidet med personellhåndtering i forbindelse med en større reorganisering i Forsvaret. Etter det utvalget kunne se av dokumentene hadde FSA avslått søknaden uten å foreta noen

ny vurdering, og spørsmålet syntes ikke å ha blitt behandlet av NSM. Utvalget tok saken opp med NSM og stilte følgende spørsmål:

"I følge personellsikkerhetsforskriften § 5-2 siste ledd skal personer som ikke har sikkerhetsklarering heller ikke gis autorisasjon for Begrenset med mindre klareringsmyndigheten gir dispensasjon i det enkelte tilfellet. I denne saken besluttet FSA å ikke gi slik dispensasjon. Dette ble begrunnet med at de allerede hadde foretatt en vurdering av klagerens sikkerhetsmessige skikkethet etter sikkerhetsloven § 21, som endte med Ingen Klarering, og at det ikke var kommet inn nye opplysninger i saken.

Etter det utvalget kan se, ble denne avgjørelsen ikke vurdert av NSM i klagesaken. Utvalget er oppmerksom på at autorisasjonsavgjørelser i utgangspunktet ikke kan påklages. Bakgrunnen for dette er at avgjørelser om autorisasjon normalt treffes av arbeidsgiver og anses å høre under arbeidsgivers styringsrett. Saker som den foreliggende avgjøres imidlertid ikke av arbeidsgiver, men av klareringsmyndigheten iht en særskilt dispensasjonsbestemmelse. Det er videre en sakstype som vanligvis vil komme opp samtidig med eller rett i etterkant av selve klaringssaken.

Det er ønskelig å få NSMs vurdering av om denne spesielle typen autorisasjonsavgjørelser kan eller bør kunne påklages. Det er også ønskelig å få vurdert om NSM som overordnet myndighet på personellsikkerhetsområdet, eventuelt i kraft av sin generelle tilsynsmyndighet, av eget tiltak bør vurdere dispensasjonsavgjørelser etter personellsikkerhetsforskriften § 5-2, i alle fall der slike avgjørelser er innlemmet i personellsikkerhetssakens dokumenter i klageomgangen.

Når det gjelder realitetsavgjørelsen, ser det ut til at FSA ikke foretok noen ny vurdering, men nøyde seg med å vise til den vurderingen som var gjort i klaringssaken. Det kan i så fall synes feilaktig, ettersom den sikkerhetsmessige skikketheten da ikke ble vurdert i forhold til graderingsnivået Begrenset. Det bes om NSMs kommentarer til dette.

Begrenset benyttes dersom det "i noen grad kan medføre skadefølger" for Norges eller alliertes sikkerhet mv om informasjonen blir kompromittert. Dette er det laveste graderingsnivået. Ser man på søknaden fra arbeidsgiver, var det personellforvaltning klageren arbeidet med. Ut fra den tilgangen det ble søkt om, synes skadepotensialet å ha vært marginalt. Det er umiddelbart noe vanskelig å se at det som heftet ved klageren og førte til at klareringen ble tatt fra ham, hadde en slik alvorlighetsgrad at han ikke skulle kunne anses skikket til å få tilgang til det databaserte arbeidsverktøyet for personellforvaltning.

Det fremgår av saken at klageren ble gitt permisjon med lønn i påvente av en endelig avgjørelse i klaringssaken. Utvalget har i den forbindelse tatt kontakt med klagerens arbeidsgiver, som kunne opplyse at det nå er reist oppsigelsessak mot ham. Denne er imidlertid ikke avsluttet. Hans status er nå "personell uten stilling". Utvalget forstod arbeidsgiver slik at en autorisasjon for Begrenset ville medført at klageren kunne ha utført en stor del av sine arbeidsoppgaver, slik at han kunne ha blitt stående i stillingen. At avgjørelsen hadde så vidtrekkende konsekvenser for klageren burde tilsi en grundig saksbehandling."

I svar til utvalget skrev NSM at det også i saker etter personellsikkerhetsforskriften § 5-2 er arbeidsgiver som tar stilling til om autorisasjon skal gis, men at det i slike tilfeller først må innhentes dispensasjon fra klareringsmyndigheten. NSM hadde likevel besluttet å utrede de spørsmålene som var reist, bl.a. om det bør være klagerrett på klareringsmyndighetens avgjørelse etter § 5-2 siste ledd og om klareringsmyndigheten av eget tiltak bør se på dispensasjonsspørsmålet i alle slike saker. Man ville deretter komme med en anbefaling til Forsvarsdepartementet om eventuelle endringer i praksis eller regelverk.

Om den konkrete saken uttalte NSM at det kunne stilles spørsmål om hvilke vurderinger som faktisk var blitt gjort, og at NSM på selvstendig grunnlag ville ta opp spørsmålet om dispensasjon til vurdering. NSM understreket at man dermed ikke hadde tatt stilling til om FSAs avgjørelse var uriktig.

Utvalget besluttet å avvente NSMs prøving av den konkrete dispensasjonsavgjørelsen før en eventuell videre behandling av saken, og orienterte klageren om dette. Saken er fortsatt til behandling i NSM.

Sak om brudd på sikkerhetslovens regler om dokumentsikkerhet, likebehandlingsprinsippet

I en sak som har vært mye omtalt i media viste det seg at en tidligere offiser hadde oppbevart mange tusen sider graderte dokumenter, til dels også høyt graderte, i sin privatbolig og andre steder utenfor Forsvaret. Utvalget ble kjent med sakens omfang under inspeksjon ved PST Hordaland, som hadde tatt beslag i dokumentene i forbindelse med at offiseren var under etterforskning for andre forhold. Det viste seg at det både dreide seg om originale dokumenter og kopier. Dokumentene stammet fra forskjellige tjenestesteder.

Hensett til omfanget av det som ble avdekket og den faren som kan ha foreligget for at også personopplysninger har vært utenfor kontroll, er dette etter utvalgets syn en svært alvorlig sak. Det har foregått vedvarende brudd på sikkerhetsloven, som det ser ut til at Forsvaret ikke har hatt systemer eller rutiner for å fange opp. Omfanget kan tyde på en systemsvikt når det gjelder regimet i Forsvarets Militære Organisasjon (FMO) for ivaretagelse av dokumentsikkerheten.

Etter at saken ble kjent har utvalget ved flere anledninger stilt spørsmål til NSM og FSA om de myndigheter som har ansvaret for dokumentsikkerheten i Forsvaret har vurdert å iverksette undersøkelser for å finne ut av hvordan det kunne skje at så omfattende og vedvarende brudd på dokumentsikkerhetsreglene kunne finne sted. Gjennom de svarene som ble gitt hadde utvalget lenge inntrykk av at det hersket en viss usikkerhet når det gjaldt hvor ansvaret ligger for

å ta tak i en slik sak. Imidlertid har FSA nylig opplyst til utvalget at man vil gjennomføre en gransking av saken, og at det i den forbindelse også vil kunne være aktuelt å se på mulige ansvarsspørsmål. Utvalget vil følge opp saken, og vil holde seg underrettet om FSAs arbeid.

Utvalget har nylig også blitt informert av NSM om at det i 2002 ble avdekket alvorlige brudd på dokumentetsikkerheten i daværende Forsvarets Overkommando (FO). Internutredningen i FO og senere Forsvarsstaben tok nærmere tre år. Utvalget ble orientert om saken da den deretter ble oversendt NSM. Saken er nå under behandling i NSM, som vurderer å iverksette flere tiltak. Også denne saken vil utvalget holde seg orientert om. At det har forekommet flere alvorlige saker understreker betydningen av at det i kontrollvirksomheten er oppmerksomhet rettet mot praktiseringen av dokumentetsikkerhetsreglene i FMO.

Disse sakene har også en side til likebehandlingsprinsippet. Det er utvalgets erfaring fra kontrollvirksomheten at relativt sett mindre alvorlige brudd på dokumentetsikkerhetsreglene i noen saker har ført til tap av klarering og endog tap av stilling eller omplasing. Dette var en del av bakgrunnen for at utvalget i den førstnevnte saken fant det naturlig å interessere seg for hva Forsvaret hadde gjort for å undersøke om det hadde forekommet rutinesvikt eller tjenesteforsømmelser hos ansvarlig personell når det hadde vært mulig å bringe så omfattende mengder graderte dokumenter ut av Forsvarets kontroll.

Også ellers i kontrollvirksomheten i 2005 har utvalget i ulike sammenhenger kommet over problemstillinger knyttet til kravet om likebehandling. Dette gjelder både i forhold til realitetsavgjørelser i klareringssaker, og f.eks. hvilke terskler som benyttes for å ta opp slike saker til revurdering. Disse enkeltsakene ble drøftet muntlig i inspeksjonsmøter, og førte ikke til at det ble iverksatt ytterligere undersøkelser. Også disse sakene viser at det fortsatt er viktig å være oppmerksom på problemstillinger knyttet til likebehandling.

NSMs varslingsystem og responsteam for digital infrastruktur

Utvalget har i tidligere årsmeldinger orientert om NSMs Varslingsystem for Digital Infrastruktur (VDI). I 2005 har NSM påbegynt etablering en ny enhet i tilknytning til VDI som skal ha i oppgave å gi råd mv. om tiltak når det oppstår hendelser som truer samfunnsviktige datanettverk. Etter mønster av tilsvarende enheter i andre land, har enheten fått navnet Norwegian Computer Emergency Response Team (NorCERT). Den permanente etableringen av NorCERT ble offentliggjort av Regjeringen i statsbud-

sjetten for 2006. Enhetens pålagte oppgave er å bidra til å styrke informasjonssikkerheten i det norske samfunnet, gjennom utadrettet virksomhet som rådgivning, assistanse og koordinering ved alvorlige sikkerhetstruende hendelser mot kritisk infrastruktur - hendelser som f.eks. kan fanges opp av VDI. Når NorCERT blir fullt operativt i løpet av 2006, skal det ha ansvar for beredskap og krisehåndtering samt funksjonsgjenoppretting etter dataangrep. VDI og NorCERT er samlokalisert og vil til dels benytte det samme personellet.

Utvalget vil i 2006 foreta inspeksjon av VDI/NorCERT. Ut fra kontrolloppgaven vil utvalget se på om virksomheten reiser rettssikkerhetsmessige spørsmål, herunder om det blir behandlet informasjon som er personsensitiv og i tilfelle hvordan eller i hvilket omfang data deles med andre myndigheter.

Monitoringsvirksomheten i NSM

I 2005 har NSM kun foretatt monitoring (forebyggende kommunikasjonskontroll) i forbindelse med militærøvelser. Utvalget har blitt orientert om dette og har gjennomgått rapportmateriale som monitoringspersonellet utarbeider etter utført oppdrag. Det fremkom ingen indikasjoner på at det ble gjort opptak av eller lagret privat kommunikasjon, eller at regelverket for øvrig ble brutt. I forkant av øvelsene ble personellet som deltok gjort oppmerksom på at det ville foregå monitoring.

Inspeksjon av klareringsmyndigheter utenfor NSM

Utvalget foretok inspeksjon av personellsikkerhetstjenesten i Norges vassdrags- og energidirektorat 18. januar, i Den sentrale enhet ved Politiets sikkerhetstjeneste 15. februar, hos Fylkesmannen i Sør-Trøndelag 7. april, hos Forsvarets sikkerhetsavdeling 20. april og hos Fylkesmannen i Nord-Trøndelag 9. november 2005.

Inspeksjon av Forsvarets sikkerhetsavdeling (FSA)

FSA er landets største klareringsmyndighet. Avdelingen klarer alt personell i FMO med unntak av E-tjenestens personell og klareringer for høyeste NATO-grad (CTS). Disse kategorier klareringer gis henholdsvis av E-tjenesten selv og av NSM. I 2005 avgjorde FSA ca. 18 000 av totalt i statsforvaltningen ca. 23 000 klareringssaker.

Også andre deler av virksomheten i FSA enn personellsikkerhetstjenesten hører det under utvalgets oppgave å følge med på. Viktigste i så måte er at FSA har i oppgave å motvirke sikkerhetstrusler i forbindelse med bl.a. spionasje, sabotasje og terrorhandlin-

ger som kan tenkes å ramme Forsvarets virksomhet og rikets sikkerhet. For å ivareta denne oppgaven er det etablert en operativ sikkerhetsavdeling i FSA. Det foreligger et sentralt direktiv (Direktiv for sikkerhetstjenesten i FMO) som klargjør ansvarsforholdene innenfor denne virksomheten i Forsvaret og skisserer FSAs overordnede rolle. Den operative sikkerhetsavdelingen i FSA er gitt et overordnet ansvar for den sikkerhetsmessige beskyttelse av kritiske funksjoner i FMO knyttet til objekter, personell, materiell og informasjon. FSA skal utelukkende operere innenfor FMO. På ledernivå avholdes det møter med NSM, PST og E-tjenesten to ganger i året. Overfor utvalget har FSA understreket at dersom deres arbeid i en sak gir grunnlag for etterforskning, sendes saken umiddelbart til Militærpolitiet, det alminnelige politiet eller PST.

I henhold til Forsvarsdepartementets iverksettelsesbrev for forsvarssektoren for 2005-2008 skal FSA styrkes og effektiviseres ved at sikkerhetsmiljøene i FMO samles i FSA, og ved at det skal etableres en hensiktsmessig lokal/regional sikkerhetstjeneste innenfor FSA. FSA planlegger fire eller fem regioner med 3-5 ansatte, som bl.a. skal fungere som bindeledd mellom FSA sentralt og de lokale sikkerhetsorganisasjonene.

Utvalgets inntrykk er at FSA har lagt stor vekt på å få etablert gode saksbehandlingsrutiner i personellsikkerhetstjenesten i en periode hvor avdelingen stadig har blitt tilført større saksmengde. Virksomheten i de øvrige avdelingene i FSA, spesielt i avdelingen for operativ sikkerhetstjeneste, har utvalget foreløpig begrenset kunnskap om. Både FSAs størrelse som klareringsmyndighet og virksomheten i operativ sikkerhetsavdeling tilsier at utvalget foretar inspeksjoner med en viss regelmessighet. I 2005 er det gjennomført en inspeksjon, og det er i tillegg en gang innhentet stikkprøver av ikke påklagete negative klareringsavgjørelser. Utvalget tar sikte på å gjennomføre to inspeksjoner i FSA i 2006.

Oppfølging av inspeksjon hos Fylkesmannen i Nord-Trøndelag

Ved inspeksjon av personellsikkerhetstjenesten hos Fylkesmannen i Nord-Trøndelag fremkom det at man ikke førte autorisasjonsliste, slik det skal gjøres i henhold til personellsikkerhetsforskriften § 5-6. Imidlertid ble det opplyst at man arbeidet med å få dette på plass. Videre ble det under arkivinspeksjonen funnet to saker som var avsluttet som "henlagt", hvilket innebar at den ansvarlige hos fylkesmannen hadde blitt enig med vedkommende person om at saken ikke skulle realitetsbehandles. Det ble opplyst at årsaken i det ene tilfellet var at man hadde funnet det

klart at vedkommende ikke fylte vilkårene for å få klarering.

I brev til fylkesmannen etter inspeksjonen bemerket utvalget de forholdene som her er nevnt. I tilknytning til de henlagte sakene ble det påpekt at det kan ha uheldige sider dersom man på grunnlag av personkontrollen f.eks. anbefaler en ansatt at klareringsanmodningen blir trukket. Motivet vil normalt være å skåne vedkommende fra å få en negativ klareringsavgjørelse, men vedkommende fratras da muligheten for å få en formell prøving av om vilkårene er oppfylt, samt muligheten til å klage. Samtidig vil anbefalingen reelt sett innebære en negativ klareringsavgjørelse. Utvalget uttalte at det på grunn av disse forholdene er en forutsetning at en slik behandlingsmåte i tilfelle forbeholdes helt utvilsomme tilfeller.

Inspeksjon av etterretnings- og sikkerhetsfunksjoner ved Hærens Styrker i Bardufoss

Utvalget gjennomførte 30. november 2005 inspeksjon av etterretnings- og sikkerhetsfunksjoner ved Hærens Styrker i Bardufoss. Inspeksjonen ble foretatt med hjemmel i kontrollinstruksen § 11 nr. 2 bokstav d. Utvalget har foretatt denne type inspeksjon en gang tidligere, ved inspeksjonen av avdelinger i Rena Leir i 2004, som ble omtalt i fjorårets melding.

Inspeksjonen omfattet Etterretningsbataljonen (Ebn) og Combat Service Support bataljon (CSSbn). I Ebn ble utvalget orientert om avdelingenes operative oppgaver og øvingsoppgaver. Det var både i opplæringen og i opplegget av den operative virksomheten, dvs. utenlandstjenesten, lagt stor vekt på kildebeskyttelse og informasjonsbeskyttelse med sikte på maksimal sikkerhet for kilder og eget personell. Det var utarbeidet meget restriktive regler for informasjonsdeling med utenlandske avdelinger.

Som ved inspeksjonen av avdelinger i Rena Leir inspiserer utvalget personellsikkerhetstjenesten ved begge avdelinger, dvs. avdelingenes funksjoner som autorisasjonsmyndighet og anmodende myndighet. Klareringsmyndighet for avdelingenes personale er FSA med unntak for CTS-klareringer, som gis av NSM.

Ved inspeksjon av CSSbn viste det seg at man manglet autorisasjonsliste og liste over klarert personell samt at det ikke var etablert rutiner for gjennomføring av autorisasjonssamtaler. Dette var forhold sikkerhetsoffiseren opplyste at han var klar over og i ferd med å rette opp.

I brev til HSTY etter inspeksjonen bemerket utvalget de manglene som hadde foreligget. Det ble påpekt at ryddighet og oversikt på dette området bidrar til korrekte innmeldinger til klareringsmyndigheten

og til at tilfeldigheter unngås. Ut over det ga inspeksjonen ikke grunn til merknader.

4. ETTERRETNINGSTJENESTEN

Inspeksjoner, generelt om kontrollen med tjenesten

Utvalget har i 2005 gjennomført to inspeksjoner i Etterretningstjenesten sentralt. Det er også foretatt inspeksjon av Etterretningstjenestens stasjoner på Andøya og i Vadsø.

Med deler av utvalget er det i løpet av året avholdt tre møter i Etterretningstjenesten sentralt.

Det har i 2005 ikke innkommet klager på Etterretningstjenesten.

En utfordring i kontrollen med Etterretningstjenesten gjelder inspeksjonstakten. Med halvårlige inspeksjoner er det krevende å opprettholde tilstrekkelig kompetanse relatert til de teknisk kompliserte delene av tjenestens virksomhet. Utvalget vil i 2006 vurdere om det vil være hensiktsmessig å foreta tre inspeksjoner årlig, og vil i tilfelle ta spørsmålet opp med tjenesten i første omgang.

I løpet av 2005 er det etablert mer hensiktsmessige rutiner for kontroll av tjenestens elektroniske arkiv- og journalføringssystem. Dette har lagt til rette for mer effektive inspeksjoner av tjenesten.

Tjenestens tekniske informasjonsinnhenting

Som for tidligere år har utvalgets kontroll i hovedsak vært konsentrert om den tekniske innhentingsevne. Som følge av den raske teknologiske utviklingen, pågår det en kontinuerlig metodeutvikling i tjenesten. Dette stiller utvalget overfor store utfordringer. Utvalget har også i 2005 gjort bruk av teknisk sakkyndig i stort omfang i denne delen av kontrollen med tjenesten.

I samarbeid med utvalget har sekretariatet og teknisk sakkyndig i løpet av året arbeidet med videreutvikling av prosedyrene for kontroll med den tekniske innhentingsevne. Tjenesten legger stor vekt på internkontrollen med innhentingssystemene, og har utarbeidet egne prosedyrer for kvalitetssikring og legalitetskontroll av innhentingssoppdrag, og systemer for loggføring mv. som muliggjør etterprøving. Disse interne systemene er av stor betydning også for den eksterne kontrollen, og under arbeidet med de interne systemene rådfører tjenesten seg med utvalget slik at systemene også etablerer de forutsetningene for ekstern kontroll som utvalget anser at det er behov for. Tjenesten har vist åpenhet og har hatt en positiv tilnærming til kontrollen. Behovet for klare ansvarslinjer har for ordens skyld vært understreket, slik at utvalget ikke oppfattes å ha gitt noen form for

godkjenning av internkontrollsystemene. Tjenesten er innforstått med dette.

Det viktigste punktet i kontrollen med innhentingssystemene er å se til at det ikke foretas innhenting mot norske rettssubjekter. Ved stikkprøvekontrollene av innhentingssystemene utgjør dette det sentrale kontrollpunktet, og det er innarbeidet i de prosedyrene som er laget. De kontrollene som har vært gjennomført i tjenesten i 2005, har ikke avdekket tilfeller hvor forbudet mot innhenting mot norske rettssubjekter har vært overtrådt. Det er heller ikke for øvrig funnet kritikkverdige forhold i forbindelse med kontrollen med den tekniske innhentingsevne.

Rettslige aspekter ved Etterretningstjenestens virksomhet

Etterretningstjenestens virksomhet er regulert i lov om Etterretningstjenesten 20. mars 1998 nr. 11. Loven angir tjenestens oppgaver og virksomhetens formål, men beskriver ikke hvilke metoder tjenesten skal kunne benytte ved informasjonsinnhenting.

Utvalget reiste i 2004 spørsmål om det rettslige grunnlaget innenfor et område av Etterretningstjenestens tekniske innhentingsevne. Saken ble først tatt opp med Etterretningstjenesten. Problemstillingen ble deretter i mer generell form tatt opp med Forsvarsdepartementet.

Spørsmålet som har vært drøftet med departementet gjelder rekkevidden av etterretningstjenesteloven som selvstendig hjemmelsgrunnlag for bruk av inngripende metoder, og betydningen for lovligheten av at metoden har vært vurdert og godkjent av ansvarlige politiske myndigheter. Departementet ga i utgangspunktet uttrykk for det syn at loven, sett på bakgrunn av forarbeidene, tjenestens forhistorie og vedvarende statspraksis, må anses å gi et alminnelig hjemmelsgrunnlag for bruk av inngripende metoder så lenge det dreier seg om bruk som ligger innenfor lovens formål. Utvalget mente på sin side at det burde legges større vekt på den politiske godkjenningssprosessen ved den rettslige vurderingen. Utvalgets vurdering var særlig myntet på tekniske innhentingmetoder og forholdet mellom etterretningstjenesteloven og straffeloven, ettersom gjerningsbeskrivelsen i enkeltbestemmelser i straffeloven kan ha berøringspunkter mot enkelte tekniske innhentingmetoder.

Etter videre behandling, bl.a. i møter med departementet, presiserte departementet i brev til utvalget sitt syn dithen at det i en totalvurdering av lovligheten av en spesifikk anvendelse av en metode, måtte legges betydelig vekt på om metoden var politisk godkjent. Departementet skrev også at nye innhentingmetoder under enhver omstendighet alltid vil bli ansett som saker av viktighet, som i henhold til etter-

retningsinstruksen § 13 skal forelegges for departementet. Departementets syn innebar at politisk godkjenning av nye metoder er nødvendig, og at unnlatelse av å innhente godkjenning etter omstendighetene kan få betydning for spørsmålet om bruken kan anses å være lovlig.

Etter dette fant utvalget ikke grunn til å forfølge de rettslige spørsmålene ytterligere, ettersom hovedpoenget for utvalgets kontroll er at det foreligger klare regler og rutiner for hvordan tjenestens metoder og operasjoner skal behandles, og følgene av eventuelle brudd på reglene. Utvalget ba departementet vurdere om det burde lages retningslinjer for å sikre en mer synlig og gjennfinnbar prosess for politisk godkjenning, og om det i prosessen også burde inngå en rettslig vurdering. Det ble også bedt vurdert hvordan underlaget for godkjenninger kunne gjøres tilgjengelig for utvalgets innsyn i tjenestens arkiver.

I et oppsummerende brev til utvalget skrev departementet:

"De problemstillinger som EOS-utvalget har reist, er sentrale og viktige for både Forsvarsdepartementet og Etterretningstjenesten. Fokuset som EOS-utvalget har satt på problemstillingene har bidratt til oppmerksomhet om spørsmålene, og har vært nyttig for departementets kontinuerlige arbeid i relasjon til å kvalitetssikre prosesser for å sikre tydelighet og notoritet blant annet om departementets kontroll- og godkjenningsrolle i samsvar med styringsforholdet og det overordnede rettsgrunnlaget for Etterretningstjenestens virksomhet.

Vi vil i tiden som kommer arbeide videre med dette, og vil herunder vurdere om rutiner og retningslinjer bør klargjøres gjennom utfyllende bestemmelser i medhold av etterretningsinstruksen § 17 eller på andre måter.

Forsvarsdepartementet konstaterer at nyansene mellom departementets og EOS-utvalgets utgangspunkt for tolkning av forholdet mellom etterretnings-tjenesteloven og straffeloven i relasjon til metodebruk er små. Vi konstaterer videre at problemstillingen i praksis neppe vil bli satt på spissen, i det enhver innsamlingsmetode som introduserer noe vesentlig nytt sammenlignet med tidligere metoder, vil være en sak av særlig viktighet eller prinsipiell karakter som krever politisk klarering etter etterretningsinstruksen § 13. I lys av dette ser departementet ikke grunn til å gjenta de rettslige momenter som ble fremført fra vår side under tidligere møter om saken.

Foreleggelsessaker etter § 13 i etterretningsinstruksen vil i de fleste tilfeller initieres fra tjenesten selv. I mange saker vil det være naturlig og nødvendig at foreleggelsessaken inkluderer en rettslig vurdering. Departementet er også åpen for å se på hvorledes man kan sikre at klareringsprosessen er gjennfinnbar i tjenestens arkiver, samtidig som man opprettholder prinsippet om at departementets- og regjeringsinterne dokumenter ikke tilflyter tjenesten."

Saken kunne etter dette avsluttes med et brev til departementet der utvalget bekreftet at det ikke var grunn til å gå videre med den rettslige problemstillingen på generelt grunnlag. Utvalget sa seg tilfreds

med at departementet ville se nærmere på behovet for å lage utfyllende retningslinjer for den politiske godkjenningsprosessen, herunder behovet for at prosessen også innbefatter en rettslig vurdering, og ba om å bli orientert om resultatet av departementets gjennomgang.

Det er grunn til å anta at saken har bidratt til at tjenesten i større grad enn tidligere har oppmerksomhet rettet mot de rettslige sidene ved virksomheten. Dette er av betydning for internkontrollen i tjenesten, og det kan bidra til en bedre kontroll fra utvalgets side. Det er avslutningsvis grunn til å presisere at utvalgets kontroll ikke har gitt indikasjoner på at tjenesten opptrer eller har opptrådt i strid med etterretningsinstruksen § 13.

Informasjonsutveksling med utenlandske samarbeidende tjenester

I henhold til etterretningstjenesteloven § 3 bokstav g er en av Etterretningstjenestens oppgaver å tilveiebringe informasjon om internasjonal terrorisme. Etter 11. september har denne oppgaven fått høyere prioritet hos tjenestene. I størst grad gjelder dette for PST, men også Etterretningstjenesten benytter i dag større ressurser enn tidligere til informasjonsinnhenting på dette feltet.

Som redegjort for i avsnittet om kontrollen med PST, pågår det en betydelig utveksling av personopplysninger mellom PST og utenlandske samarbeidende tjenester på kontraterror-området. På utvalgets anmodning har Etterretningstjenesten i 2005 gitt en orientering om det internasjonale samarbeidet denne tjenesten deltar i innenfor det samme området, herunder tjenestens rutiner og sambandssystemer for kommunikasjon med samarbeidspartnere samt hva slags typer informasjon som utveksles. Innenfor det multilaterale samarbeidet Etterretningstjenesten deltar i, pågår det en ikke ubetydelig utveksling av personopplysninger. Samarbeidet er her organisert og avtaleregulert.

I henhold til etterretningstjenesteloven § 4 skal Etterretningstjenesten ikke på norsk territorium innhente informasjon om norske fysiske eller juridiske personer. Tjenesten følger den praksis at informasjon om norske borgere eller utenlandske borgere med opphold i Norge, hva enten informasjonen er innhentet ved egne ressurser eller mottatt fra samarbeidspartnere, normalt enten blir slettet/makulert eller videresendt til PST dersom den anses å være av faglig interesse. Informasjon som videresendes til PST loggføres i Etterretningstjenesten. Hvis det ved egeninnhenting fremkommer informasjon om norske borgere eller utenlandske borgere i Norge, vil det regelmessig være tale om overskuddsinformasjon mottatt ved innhenting rettet mot andre objekter, eller før ob-

jektets nasjonalitet eller oppholdssted er klarlagt. Videre innhenting av informasjon om slike objekter stanses umiddelbart, og det blir foretatt en vurdering opp mot vilkårene i § 4 og den praksis som er beskrevet. Tjenesten utleverer ikke informasjon om norske borgere til utenlandske samarbeidspartnere, heller ikke i det internasjonale kontraterror-samarbeidet. Dersom tjenesten mottar forespørsler om dette, vil forespørselen bli sluset til PST.

Informasjonsutveksling med samarbeidspartnere utgjør et særlig sensitivt område, hvor utvalget skal vise varsomhet. Utvalget har ikke gjennomført noen kontroll relatert til informasjonsutveksling. Ut fra kontrolloppgaven ville viktige kontrollpunkter her være å se på hvorvidt forbudet mot innhenting av informasjon om norske borgere overholdes, og at forespørsler om utlevering av informasjon om norske borgere overlates til PSTs vurdering. Utvalget vil i 2006 ta opp med tjenesten hvordan det kan gjennomføres en kontroll på dette området som samtidig ivaretar tjenestens behov for kildevern. På hvilken måte en kontroll kan legges opp og hva den kan omfatte må avklares i samråd mellom tjenesten og utvalget.

5. GENERELT OM KONTROLL- VIRKSOMHETEN

Utvalgets sekretariat

Det er i 2005 gjennomført en intern utredning om arbeidsoppgaver og ressursbruk i utvalgets sekretariat. På det grunnlaget er det etablert en fastere arbeidsordning for sekretariatet når det gjelder forberedelse av og etterarbeid etter utvalgets inspeksjoner. Ordningen ble iverksatt fra og med høsten 2005.

Arbeidsordningen har til formål å øke kvaliteten på utvalgets inspeksjoner gjennom mer systematisk forberedelse og målretting av kontrolloppgavene, og en bedre utnyttning av utvalgsmedlemmenes kompetanse. Konkret innebærer ordningen at sekretariatet i forkant av sentrale inspeksjoner gjennomfører ett til to forberedende møter hos tjenestene. Det gjennomføres ulike søk i registre og journaler, og foretas gjennomgang av saker. Disse forberedelsene gjør det mulig for utvalget å bruke mer tid på å behandle enkeltregistreringer og enkeltsaker som det kan knytte seg tvil til i inspeksjonsmøtene, fremfor utelukkende å basere seg på ukvalifiserte stikkprøver. Det er en forutsetning at ordningen ikke skal øke kontrollomfanget, og at sekretariatet i de forberedende møtene ikke skal ta opp spørsmål om innsyn eller gjøre forberedende søk eller lignende på særlig sensitive områder. Teknisk sakkyndig deltar under inspeksjonsforberedelsene i den grad det er behov for dette.

Før arbeidsordningen ble iverksatt ble saken tatt opp med lederen i hver enkelt tjeneste. Det ble informert om bakgrunnen for utvalgets ønske og konsekvensene i form av noe mer ressursbruk for tjenesten. Alle de tre tjenestene stilte seg positive til ordningen, og det var ingen innvendinger mot det opplegget som ble skissert. Samarbeidet så langt i forbindelse med inspeksjonsforberedelser har fungert godt.

Erfaringene med ordningen har så langt vært positive.

I forbindelse med Stortingets behandling av lovproposisjonen om utvidet adgang for politiet og PST til å ta i bruk tvangsmidler, ble det lagt vekt på at de nye inngripende virkemidlene politiet ble gitt, måtte ledsages av gode kontrollordninger. For PSTs vedkommende ble det vist til at også EOS-utvalgets etterfølgende kontroll med tjenestens bruk av tvangsmidler ville være viktig. For å sikre utvalget tilstrekkelige ressurser til å gjennomføre en betryggende kontroll også på dette feltet ble det ved budsjettbehandlingen i Stortinget, på grunnlag av beslutning i Stortingets presidentskap, lagt inn budsjettmidler til opprettelse av en ekstra fagstilling som jurist i utvalgets sekretariat fra og med 2006.

Dersom den arbeidsordningen som her er redegjort for skal kunne videreføres, samtidig som utvalget er pålagt å føre en særlig grundig kontroll av PSTs metodebruk, vil det være behov for en slik styrking av sekretariatet. Utvalget tar sikte på å foreta ansettelse i løpet av høsten 2006.

Utvalgets innsynsrett i KRU

I meldingen for 2004 redegjorde utvalget for et møte med KRU (Koordinerings- og rådgivningsutvalget for etterretnings- og sikkerhetstjenestene). Bakgrunnen var særlig at KRU i en konkret sak mente utvalget ikke hadde innsynsrett i deres dokumenter. Etter møtet skrev utvalget brev til KRU med spørsmål omkring innsynsretten. Også brevet ble det redegjort for i fjorårets melding. KRU meddelte 8. desember 2004 at saken var sendt Justisdepartementets lovavdeling til uttalelse.

9. mai 2005 mottok utvalget svar fra Justisdepartementet der det uttales:

"Det vises til EOS-utvalgets brev av 3. mai og 31. august 2004 hvor det reises spørsmål om utvalget har innsynsrett i KRU's arbeid.

Justisdepartementet har vurdert spørsmålet og har kommet frem til at utvalget har innsynsrett i KRU's arbeid."

Avgjørelsen gir klare linjer for utvalgets innsynsrett og vil forenkle kontrollen av grensefelt og samarbeidsprosjekter mellom tjenestene.

6. ADMINISTRATIVE FORHOLD

Utvalgets utgifter i 2005 har vært kr 4 396 687 mot budsjett på kr 4 928 488.

Hakon Huus-Hansen har arbeidet som sekretariatsleder for utvalget i 2005. Henrik Magnusson har arbeidet som juridisk sekretær, og Lise Enberget som førstekonsulent med ansvar for de kontormessige gjøremål.

Utvalget har i dag følgende sammensetning (funksjonsperiodens utløp er angitt i kolonnen til høyre):

Leif Mevik, Oslo	leder	30. juni 2006
Svein Grønnern, Oslo	nestleder	30. juni 2006
Stein Ørnhøi, Tvedestrand		30. juni 2009
Agnes Reiten, Torvikbukt		30. juni 2006
Kjersti Graver, Bærum		30. juni 2009
Mary Kvidal, Malvik		30. juni 2006
Trygve Harvold, Oslo		30. juni 2006

Oslo, den 22. mars 2006

	Leif Mevik	
Svein Grønnern	Stein Ørnhøi	Agnes Reiten
Kjersti Graver	Mary Kvidal	Trygve Harvold

Hakon Huus-Hansen