



Dokument nr. 20

(2006-2007)

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 2006

Til Stortinget

1. OVERSIKT OVER UTVALGETS VIRKSOMHET I 2006

Hovedpunkter i kontrollen med tjenestene

Kontrollvirksomheten i 2006 har ikke avdekket graverende enkeltsaker eller rutinesvikt i tjenestene. I kontrollen med Politiets sikkerhetstjeneste (PST) og med klareringsmyndighetene har utvalget hatt kritiske merknader i enkelte saker.

Som ledd i kontrollen av PSTs samarbeid med tollmyndighetene har utvalget i 2006 foretatt undersøkelser hos tollmyndighetene av grunnlaget for to tollkontroller av personer og bagasje som ble utført etter anmodning fra PST. Tollmyndighetene var ikke i stand til å dokumentere hva som hadde vært begrunnelsen for kontrollene, et forhold utvalget kritiserte fordi det medførte at det ikke var mulig å slå fast ut fra tollmyndighetenes opplysninger om kontrollene var foretatt innenfor tollovens rammer. Videre har utvalget i løpet av året foretatt en systematisk gjennomgang av graderte rettsavgjørelser om bruk av skjulte tvangsmidler i PSTs saker. Undersøkelsen viser at de advokatene som oppnevnes i slike saker for å ivareta mistenktes interesser, i flertallet av sakene ikke har hatt innsigelser mot PSTs begjæring, og at retten i alle slike tilfeller tok begjæringen til følge. Undersøkelsen kan være av allmenn interesse, og presenteres i meldingen.

Utvalget har i 2006 tatt opp med Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) problemstillinger knyttet til en tilsynelatende restriktiv og lite individuell behandling av klareringssaker hvor det er opplyst om narkotikamisbruk. Slike saker rammer særlig ung-

dom i forbindelse med førstegangstjenesten. Undersøkelsene resulterte i avklaringer som vil være nyttige i klareringsmyndighetenes fremtidige behandling av slike saker. Utvalget har også påpekt behovet for å informere ungdom om konsekvensene spesielt narkotikamisbruk kan ha for muligheten til å gjøre tjeneste eller ta utdanning i Forsvaret. Ved inspeksjon av klareringsmyndigheter utenfor NSM er det i 2006 uttalt kritikk i to tilfeller.

I kontrollen med Etterretningstjenesten har utvalget prioritert tjenestens tekniske informasjonsinnhenting, en virksomhet som øker i omfang. På bakgrunn av spekulasjoner i media har utvalget videre undersøkt hvorvidt Etterretningstjenesten har hatt kjennskap til saker om ulovlig transport og behandling av terrormistenkte ("extraordinary rendition"). Det er ikke funnet holdepunkter for dette. Samme undersøkelse er gjort i forhold til PST, med samme resultat.

Det har ikke forekommet problemer i samarbeidsforholdet med noen av tjenestene. Tjenestene forholder seg profesjonelt til kontrollen, og utvalget legger til grunn at tjenestene gir utvalget all informasjon som kan være av kontrollmessig relevans.

- - -

Iht. kontrollloven 3. februar 1995 nr 7 § 8 nr 2 skal utvalgets meldinger til Stortinget være ugradert. Før melding avgis til Stortinget, kontrolleres det ved oversendelse til tjenestene at dette kravet er overholdt.

Markering av utvalgets tiårsjubileum

For å markere at utvalget i 2006 hadde vært i virksomhet i 10 år, arrangerte utvalget i juni 2006 et seminar om kontrollen med de hemmelige tjenester. Seminaret ble holdt i Stortingets høringssal og hadde omkring 100 deltakere. Det ble innledet av høyesterettsdommer Ketil Lund og advokat dr. juris Fredrik Sejersted fra regjeringsadvokaten.

Lund ga en oversikt over historiske og prinsipielle problemstillinger ved kontrollen med de hemmelige tjenester i Norge. På bakgrunn av erfaringer fra arbeidet i den parlamentariske granskingskommisjonen for de hemmelige tjenestene på 1990-tallet, gjennomgikk han særtrekk ved hemmelige tjenester som det sivile samfunn og de som er satt til å kontrollere tjenestene, alltid bør ha oppmerksomheten rettet mot. Han fremhevet særlig faren for at det utvikler seg uheldige kulturer eller subkulturer i hemmelige tjenester, som følge av at de er lukket og derfor ikke får prøvd sine vurderinger og oppfatninger i den offentlige debatten. Av samme årsak kan det i slike miljøer over tid utvikle seg tendenser til at mistanker blir betraktet som etablerte fakta. Lund understreket at det er helt nødvendig med klare regler for de hemmelige tjenestene, som et vern mot at hensynet til rikets sikkerhet tillegges for stor vekt i det løpende arbeidet, til fortrensel for rettssikkerhet og demokrati. Han mente det internasjonale samarbeidet i kampen mot terrorisme gjør kontrollen med de hemmelige tjenester enda viktigere nå enn tidligere. Sejersted sa i sin innledning at han trodde kontrollvirksomheten fremover særlig vil stå overfor utfordringer i forhold til tjenestens samarbeidsrelasjoner, både i Norge og internasjonalt, i forhold til kontroll av tvangsmiddelbruken i PST og av tjenestenes elektroniske informasjonssinnhenting.

Under pkt 5 i årsmeldingen er det gitt en bredere redegjørelse for erfaringer utvalget har gjort i kontrollvirksomheten i denne perioden, og sett på mulige utviklingstrekk fremover.

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 klareringsmyndigheter utenfor NSM.

Disse bestemmelsene er overholdt i inspeksjonsvirksomheten i 2006. Utvalget har i 2006 gjennomført totalt 27 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 12 inspeksjoner av ytre ledd i tjenestene, herunder to inspeksjoner i FSA og en i VDI. På flere av inspeksjonene har utvalgets teknisk sakkyndige deltatt.

Utvalget har i løpet av året hatt 18 interne arbeidsmøter. Med deler av utvalget er det i tillegg gjennomført 2 møter i DSE, 1 møte i Etterretningstjenesten sentralt, og 1 møte i NSM.

Følgende ytre enheter eller lokale ledd har vært inspisert i 2006: PST Asker og Bærum, Forsvarsbygg fellestjeneste, PST Sogn og Fjordane, Sjøforsvarets hovedbase Haakonsværn, Forsvarets stasjon Vardø, Fylkesmannen i Rogaland, PST Rogaland, PST Vestfold samt Personellsikkerhetstjenesten i E-tjenesten.

I løpet av året har det vært gjennomført møter av orienterende art med Toll- og avgiftsdirektoratet og Kystverket, som ledd i utvalgets arbeid med å skaffe oversikt over samarbeidet mellom EOS-tjenestene og andre offentlige myndigheter. Disse møtene omtales noe nærmere i avsnittet om kontrollen med PST.

Klagesaker og saker tatt opp av eget tiltak

Utvalget har mottatt 16 klager i 2006, mot 14 i 2005. 14 av klagenes rettet seg mot PST, mens 2 rettet seg mot NSM. Utvalget har ikke mottatt klager på Etterretningstjenesten.

Det er i løpet av året opprettet 15 saker av eget tiltak.

Møter med norske myndigheter

Møte med forsvarsministeren

Ved skifte av statsråd i Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet har utvalget hatt som praksis å be om et møte med den nye statsråden for å kunne gi en orientering om utvalgets arbeid og eventuelt ta opp aktuelle problemstillinger. Et slikt møte ble avholdt med forsvarsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen i mai 2006. I møtet ble det fra departementets side bl.a. orientert om arbeidet med ny samarbeidsinstruks for tjenestene, og om prosedyrer for politisk godkjenning av Etterretningstjenestens metoder og operasjoner. Statsråden la vekt på behovet for å opprettholde et godt samarbeid mellom de tjenestene som Forsvarsdepartementet har ansvaret for, og utvalget.

Møte med justisministeren

Et tilsvarende møte ble avholdt med justisminister Knut Storberget i oktober 2006. Foruten generelle problemstillinger knyttet til utvalgets kontrollvirksomhet, ble det tatt opp spørsmål vedrørende Koordinerings- og rådgivningsutvalget for etterretnings- og sikkerhetstjenestene (KRU), Justisdepartementets fagansvar for NSMs virksomhet i sivil sektor samt departementets tilsynsansvar med PSTs tvangsmiddelbruk. Statsråden sa seg tilfreds med at samarbeidsforholdet mellom utvalget og PST synes å være godt, og understreket betydningen av at det opprettholdes fremover.

Møte med riksadvokaten

Utvalgets leder hadde i november 2006 et møte med riksadvokaten hvor han orienterte om praktiske

konsekvenser av at utvalgets kontrollområde er avgrenset mot overordnet påtalemyndighet, og i den sammenheng skillet mellom PSTs forebyggende virksomhet og etterforskningsvirksomheten. Det ble også orientert om statsadvokatenes inspeksjonsvirksomhet i PST.

Møte med kontroll- og konstitusjonskomiteen

Etter invitasjon fra kontroll- og konstitusjonskomiteen hadde utvalget i desember 2006 en arbeidslunsj med komiteen hvor utvalgets leder orienterte om kontrollvirksomheten og utfordringer utvalget står overfor i kontrollarbeidet som følge av endringene i trusselbildet og den raske tekniske utviklingen.

Utenlandske besøk, kontakt med utenlandske kontrollorganer

Møte med parlamentarikerdelegasjon fra Mongolia

En parlamentarikerdelegasjon fra Mongolia besøkte Stortinget i januar 2006. Under besøket var det lagt inn et orienteringsmøte med utvalget om den parlamentariske kontrollen med de hemmelige tjenestene. Mongolia har i dag ingen uavhengig kontroll av sine hemmelige tjenester. Delegasjonen var derfor interessert i å få informasjon om hvordan kontrollen er innrettet i andre land, og tok opp flere problemstillinger i tilknytning til orienteringen utvalgets leder ga om vår kontrollordning.

Møter med finske og estiske kontrollmyndigheter

Utvalget besøkte i mai 2006 finske og estiske kontrollmyndigheter. Det var også lagt inn orienteringsmøter med enkelte av tjenestene.

I Helsingfors møtte utvalget representanter for de komiteene i Riksdagen som har ansvaret for den parlamentariske kontrollen med det finske sikkerhetspolitiet (Skyddspolisen, forkortet SKYPO). I tillegg ble det avholdt møte med Inrikesministeriet og representanter for SKYPO.

Kontrollen med SKYPO utføres av representanter for Utrikesutskottet, Grundlagsutskottet og Förvaltningsutskottet. Kontrollvirksomheten baserer seg på møter mellom tjenesten og komiteene. Kontrollen er ikke lovregulert, og komiteene fører ingen regelmessig kontroll med enkeltsaker eller registre. De behandler normalt heller ikke klager fra enkeltpersoner. Komiteene har imidlertid fullmakter til å ta opp konkrete saker og få tilgang til gradert informasjon. Men i all hovedsak er det Dataombudsmannen som utøver kontroll med tjenestens elektroniske registre og behandler klager fra borgerne som retter seg mot tjenesten.

SKYPO er underlagt Inrikesministeriet, som instruerer tjenesten og fører en overordnet administra-

tiv kontroll. Ministeriet har også ansvaret for registerkontroll og kontroll av tvangsmiddelbruken som blir utført av SKYPO. I likhet med PST er SKYPO en del av politiet. Tjenesten har også tilsvarende oppgaver som PST har i Norge. SKYPO har imidlertid også ansvaret for sikkerhetsklareringer, dvs. ikke bare for personkontrollen slik ordningen er hos oss.

I Tallinn møtte utvalget det estiske parlamentets kontrollkomité for etterretnings- og sikkerhetstjenestene, the Security Authority Surveillance Committee of the Riigikogu (parlamentet). I tillegg besøkte utvalget det estiske sikkerhetspolitiet, Kaitsepolitseiamet (KAPO).

Kontrollkomiteen består av ett medlem fra hvert av de seks politiske partiene som er representert i det estiske parlamentet. Komiteen har i oppgave å sørge for at rettighetene til estiske borgere ivaretas, og ut fra dette hovedformålet utøver komiteen en legalitetskontroll av tjenestenes virksomhet. Det avholdes ukentlige møter i komiteen, som har en vid innsynsrett i tjenestenes arkiver og registre. Komiteen foretar jevnlig inspeksjon i sikkerhetspolitiet og i den sivile etterretningstjenesten, og fører kontroll med begjæringer til retten om tvangsmiddelbruk. Også den militære etterretningstjenesten faller innenfor kontrollområdet, men her er kontrollen mindre omfattende. Komiteen arbeider på grunnlag av eget initiativ, rapporter fra tjenesten eller klager fra enkeltpersoner. Komiteen avgir en årlig, ugradert rapport til parlamentet.

Av orienteringen utvalget fikk hos sikkerhetspolitiet, fremgikk det at tjenesten har tilsvarende oppgaver som PST hos oss. Tjenesten er underlagt innenriksdepartementet. I tillegg til kontrollen fra komiteen i parlamentet, har både departementet, regjeringen og dens sikkerhetskomité samt den estiske riksadvokaten kontrollerende funksjoner vis-à-vis KAPO. Tjenesten rapporterer skriftlig til kontrollkomiteen og møter den hver måned samt når komiteen ellers måtte anmode om det, f.eks. i spesielle saker.

Møte med svenske kontrollmyndigheter

Deler av utvalget mottok i september 2006 lederen for Registernämnden i Sverige, som er en kontrollinstans for SÄPO, og en direktør i det svenske Justisdepartementet. De hadde fått i oppdrag å utrede forslag til endringer i det svenske kontrollsystemet for EOS-tjenestene, og hadde bedt om et møte for å få en orientering om den norske kontrollordningen og høre utvalgets erfaringer. De var spesielt opptatt av utvalgets sammensetning, prinsippet om etterfølgende kontroll og forholdet mellom utvalget og Stortinget.

Resultatet av utredningen foreligger i SOU 2006:98. Det er foreslått en styrking av det svenske

kontrollsystemet, spesielt når det gjelder tjenestenes bruk av skjulte tvangsmidler.

Konferanse i Sør-Afrika

I oktober deltok utvalgets leder, et utvalgsmedlem og lederen av sekretariatet på en konferanse i Cape Town, som ble arrangert av the International Review Agencies Conference (IIRAC). Konferansen arrangeres annethvert år og skal være et forum for presentasjon og diskusjon om problemstillinger av felles interesse i kontrollen med sikkerhets- og etterretningstjenester. IIRAC består i utgangspunktet av deltakere fra USA, Storbritannia, Canada, Australia, New Zealand og Sør-Afrika, men de siste årene har også andre nasjoner blitt invitert.

På konferansen i 2006 ble ulike spørsmål angående utformingen av kontrollmodeller drøftet, bl.a. forholdet mellom foregripende og etterfølgende kontroll. Et gjennomgående tema var de utfordringene kontrollmyndighetene står overfor i en verden som er globalisert også på etterretningssiden. I diskusjonene om disse utfordringene stod betydningen og rekkevidden av internasjonale menneskerettigheter sentralt. Utvalgets leder holdt et innlegg med tittelen "National Security, Human Rights and the effectiveness of Intelligence Oversight", der vestlige lands oppfatning av hva som er de grunnleggende menneskerettigheter ble holdt opp mot oppfatningen i den tredje verden, og der effekten av å intensivere kontrollen som kompensasjon for videre overvåkingsfullmakter ble drøftet.

I tillegg til det faglige utbyttet av konferansen, ga den anledning til å knytte kontakter med representanter for kontrollorganer i andre land. For kontrollarbeidet er det av stor verdi å etablere slike kontakter i en tid hvor det internasjonale samarbeidet og informasjonsutvekslingen mellom tjenestene er økende. Å ha kontakter gir anledning til å sammenligne kontrollmetoder og lære av andres erfaringer - på et felt som tradisjonelt har vært ansett som så sensitivt at også kontakter av denne type med andre lands kontrollmyndigheter har blitt betraktet som problematiske. Det kan her være grunn til å understreke at de forbindelsene utvalget har med andre lands kontrollmyndigheter, er preget av en høy grad av profesjonalitet.

Workshop i Sofia i regi av Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF)

Utvalget har i tidligere årsmeldinger orientert om samarbeidet med DCAF, som ble innledet høsten 2002. Samarbeidet har blant annet resultert i utgivelsen av en håndbok for kontroll med sikkerhets- og etterretningstjenester, som stadig trykkes i nye opplag i den engelske originalversjonen. Boken benyttes aktivt av DCAF i organisasjonens outreach-arbeid i nye

demokratier. Den er så langt oversatt til 10 språk, hovedsakelig øst-europeiske.

I forbindelse med oversettelse av boken i bulgarsk utgave, deltok utvalgsleder og deler av sekretariatet på en Workshop i Sofia i november, der boken ble lansert. Workshopen ble arrangert av DCAF, og ble holdt i det bulgarske parlamentet. Utvalget bidro med en orientering om den norske kontrollordningen og utvalgets virksomhet, som ble gitt av utvalgets leder.

2. POLITIETS SIKKERHETSTJENESTE (PST)

Inspeksjoner, generelt om kontrollen med tjenesten

Utvalget har i 2006 gjennomført 6 inspeksjoner i Den sentrale enhet (DSE). Det er videre gjennomført inspeksjon av PST-enhetene i Asker og Bærum, Sogn og Fjordane, Rogaland og Vestfold. Med deler av utvalget er det avholdt 2 møter i DSE i løpet av året.

Utvalget har i 2006 mottatt 14 klager fra enkeltpersoner rettet mot PST, mot 10 i 2005. Samtlige saker er undersøkt sentralt i DSE, og i lokale ledd der utvalget har funnet grunn til det. Det er ikke funnet grunnlag for kritikk i noen av sakene.

PSTs journaler og dokumenter er i sin helhet unntatt fra offentlighet, i henhold til forskrift til offentlighetsloven. Dokumenter som produseres og oppbevares i tjenesten, er i tillegg normalt sikkerhetsgradert etter sikkerhetsloven. Dette er i utgangspunktet strenge rammer, som er begrunnet i det åpenbare behovet for å beskytte informasjon som gjelder den operative virksomheten i tjenesten. Det er samtidig slik at både offentlighetsloven og sikkerhetsloven stiller krav om at grunnlaget for å bevare taushet skal undergis en konkret vurdering når en innsynsbegjæring blir fremsatt. Utvalget mottar en del henvendelser fra personer som har fått avslag på innsynsbegjæring til PST, og også i noen av klagesakene er ønske om innsyn et tema. I enkelte tilfeller kan behovet for innsyn være vel begrunnet. Utvalget anser at det er en viktig kontrolloppgave å se til at det ikke benyttes sikkerhetsgradering uten at det er et reelt behov for dette, og at spørsmålet om avgradering og meroffentlighet vurderes i samsvar med de kravene regelverket oppstiller. På denne bakgrunn har utvalget satt i gang en undersøkelse av PSTs praksis på dette området, og besluttet at det skal legges mer arbeid i undersøkelsen av de enkeltsakene utvalget mottar og som helt eller delvis gjelder innsyn.

Orienteringsmøte i Toll- og avgiftsdirektoratet

Utvalget orienterte i meldingen for 2005 om at det ville legges større vekt på å få innsikt i samarbeids-

relasjonene mellom EOS-tjenestene og andre offentlige myndigheter. Bakgrunnen var først og fremst at slik innsikt er viktig for utvalgets kontroll med tjenestene. Men utvalget viste også til at det vil kunne foreligge et kontrollansvar direkte overfor myndigheter som samarbeider og utveksler informasjon med tjenestene - avhengig av samarbeidets karakter og omfang.

Utvalget besøkte i august 2006 Toll- og avgiftsdirektoratet som ledd i denne prosessen. I møtet fikk utvalget en generell orientering om direktoratets virksomhet, og en nærmere redegjørelse for direktoratets samarbeid med andre myndigheter, herunder PST. Det ble vist til at tolletatens samarbeid med politiet, også sikkerhetspolitiet, har lange tradisjoner, og at det i dag er et tett samarbeid på alle nivåer, spesielt med det ordinære politiet. Samarbeidet med PST har naturlig nok mindre omfang.

Etter besøket har utvalget tatt opp enkelte generelle spørsmål med direktoratet angående etterprøubarheten av samarbeidet med PST og det rettslige grunnlaget for samarbeidet. Utvalget stilte også spørsmål om to konkrete tollkontroller som var gjennomført på PSTs anmodning. Disse sakene er referert i et eget avsnitt nedenfor om samarbeidet mellom PST og tollmyndighetene.

Orienteringsmøte i Kystverket

Som ledd i samme prosess hadde utvalget i september et møte med ledelsen i Kystverket i Honningsvåg. Utvalgets interesse knyttet seg særlig til det nye FN-regelverket for skipsovervåking og havnesikkerhet som ble innført i 2004 etter initiativ fra amerikanske myndigheter på bakgrunn av terrorfaren. Bestemmelsene stiller bl.a. krav om sikkerhetssoner som skal være overvåket og hvor adgangen er begrenset. Kystverket er ansvarlig for at regelverket implementeres og overholdes i norske havner som har anløp av internasjonal trafikk. Et EU-direktiv fra 2005, som skal være implementert i EU- og EØS-landene innen 15. juni 2007, innebærer en ytterligere innskjerping av sikkerhetskrav for havner med internasjonale anløp, bl.a. ved at det gis en videre definisjon av havnebegrepet enn etter det nevnte FN-regelverket.

I møtet med Kystverket ble utvalget også orientert om andre sentrale oppgaver for Kystverket, herunder systemene for og arbeidet med overvåking av skipstrafikken langs norskekysten.

Etatens samarbeid med de organiserte EOS-tjenestene under utførelsen av ulike oppgaver er svært beskjedent. Det gjelder i den løpende virksomheten i praksis kun PST, og utvalget fant ikke grunnlag for å vurdere kontrolltiltak. Det gjeldende regimet for havneovervåking kan imidlertid i prinsippet medføre personovervåking eller innsamling av personopplys-

ninger, og utvalget vil derfor foreta undersøkelser av hvordan dette regimet praktiseres.

FNs terrorliste

Det har inngrepene konsekvenser i en rekke sammenhenger å bli oppført på FNs liste over personer og organisasjoner som tilhører eller er tilknyttet Taliban og Al-Qaida. Det har vært reist kritikk mot prosedyrene både for oppføring på og sletting fra listen. Kritikk har også vært rettet mot de begrensede muligheter for domstolsprøving, og mot at nasjonale myndigheters rolle og innflytelse har vært uklar. Utvalget vil i 2007 sette seg inn i disse reglene, spesielt vedrørende nasjonale myndigheters behandling av slike saker.

Kontrollen med arkiver og registre

Kontrollen med arkiver og registre utgjør fortsatt kjernen i den løpende inspeksjonsvirksomheten i PST. Det er de rutinemessige stikkprøvene i tjenestens arbeidsregister og i saksbehandlings- og journalføringssystemet, som gir utvalget oversikt og kompetanse til over tid å kunne føre en forsvarlig kontroll med tjenestens behandling av personopplysninger.

For arbeidsregistreringene er de viktigste kontrollpunktene om det er foretatt en konkret vurdering, både av kvaliteten på de opplysningene som foreligger, og den faglige relevansen av dem. Utvalget ser på hvorvidt den begrunnelsen som fremkommer og de faktiske opplysningene som ligger til grunn for registrering, fyller kravene i PSTs instruks til formålsbestemthet, nødvendighet og kvalitet.

I 2006 har utvalget tatt opp enkelte registreringer med tjenesten, og stilt spørsmål ved grunnlaget for registrering eller for videreføring etter 5 år. Dette har ført til at tjenesten i noen tilfeller har revurdert og slettet registreringen, i andre tilfeller har registreringsgrunnlaget blitt bedre klarlagt som følge av undersøkelsene.

Tjenesten innførte i 2005 et elektronisk saksbehandlings- og journalsystem (DocuLive). Systemet benyttes både av DSE og av lokale ledd. Dette har ført til at også utvalgets kontroll av tjenestens arkiver i hovedsak foregår elektronisk. I likhet med arbeidsregisteret inneholder også DocuLive en rekke søkemuligheter. Utvalget kontrollerer systemet regelmessig gjennom stikkprøvekontroller.

Utfyllende retningslinjer for behandling av personopplysninger i PST

I fjorårets melding omtalte utvalget den nye instruksen for PST, som ble gitt ved kgl. res. 19. august 2005. I instruksen kapittel IV er det gitt overordnede regler og krav vedrørende tjenestens behandling av opplysninger. Instruksen pålegger tjenesten å etablere et internkontrollsystem for å sikre kvaliteten på

opplysninger og ivareta den enkeltes rettssikkerhet og personvern, og å utarbeide nærmere retningslinjer for behandling av opplysninger.

Tjenesten varslet kort tid etter vedtakelsen av instruksen at arbeidet med retningslinjene og et internkontrollsystem ville bli påbegynt raskt og at siktemålet var å få dem ferdige i løpet av sommeren 2006. Det viste seg at arbeidet har tatt lengre tid enn antatt. PST oversendte sine utkast til Justisdepartementet for godkjenning i november 2006. Departementets godkjenning foreligger ennå ikke, men etter det tjenesten har opplyst til utvalget, skal arbeidet der nå være i sluttfasen. Det er uheldig at dette arbeidet har tatt så lang tid. Bestemmelsene i instruksen om behandling av personopplysninger har et forholdsvis høyt abstraksjonsnivå, og må sies å gi begrenset veiledning i det løpende registreringsarbeidet.

Slettingsrutiner for arbeidsregistreringer (femårsregelen)

Det nå opphevede registreringsrundskrivet fra Justisdepartementet inneholdt en bestemmelse om at PSTs arbeidsregistreringer skal evalueres etter fem år, og som hovedregel slettes dersom det ikke blir registrert nye opplysninger om vedkommende og det heller ikke "erfaringsmessig foreligger faglige grunner for å opprettholde registreringen". Opprettholdelse av registreringer skal begrunnes skriftlig. PST praktiserer fortsatt regelen slik den lød i registreringsrundskrivet, og har opplyst til utvalget at regelen vil bli nedfelt i de kommende retningslinjene til PST-instruksen.

Også i 2006 har utvalget gjennomført regelmessige stikkprøvekontroller blant arbeidsregistreringer som blir opprettholdt etter femårsevalueringen. Utvalget kontrollerer at fristen for revurdering overholdes, hvordan den skjønsmessige unntaksbestemmelsen praktiseres og at begrunnelsen for videreføring fremgår av arbeidsregisteret. Konsekvensen av videreføring er at registreringen blir stående i ytterligere fem år.

Stikkprøvekontrollene i løpet av 2006 har i noen tilfeller gitt grunnlag for spørsmål til tjenesten vedrørende begrunnelsen for å videreføre registreringene. Tjenesten har i de fleste av disse tilfellene gitt utvalget en tilfredsstillende begrunnelse for videreføringen som har bidratt til en klargjøring av registreringsgrunnlaget. I noen tilfeller har tjenesten revurdert og slettet registreringen.

Kontrollen av emnearkiver og personsaksarkiver

I tidligere meldinger har utvalget redegjort for situasjonen når det gjelder sanering av gamle emnesaker og personsaker i DSEs arkiver, og betydningen av at tjenesten prioriterer arbeidet med gjennomgang og ajourhold slik at saker og dokumenter uten faglig

relevans blir sortert ut. Gjennomgått materiale som er forberedt for makulering eller avlevering, skal oppbevares adskilt fra annet arkivmateriale.

Under inspeksjon av en lokal PST-enhet i 2006 viste det seg at arkivmateriale som var overtatt fra et tidligere politidistrikt i forbindelse med politidistriktsreformen i 2002, ikke var gjennomgått. Stikkprøver viste at deler av materialet var gammelt og inneholdt opplysninger, også om personer, som var uten faglig relevans. Utvalget påpekte forholdet i et brev til PST-enheten med kopi til DSE, og viste til at DSE har forutsatt at tjenesten prioriterer arbeidet med gjennomgang av eldre arkiver.

Bakgrunnen for den vedvarende problematikken rundt skillet i PST mellom operative arkiver og arkiver for utsortert materiale, er den midlertidige innsynsordningen for tjenesten. Ordningen gjorde det påkrevet å videreføre makuleringsforbudet som ble innført da Lundkommisjonen påbegynte sitt arbeid, og som omfattet alle opplysninger fra 1945 til 8. mai 1996.

Innsynsutvalgets arbeid skal avsluttes sommeren 2007, og det er antatt at makuleringsstoppen da vil bli opphevet. Etter det utvalget har fått opplyst, har Justisdepartementet ikke tatt stilling til om dokumentene i PSTs arkiver og registre fra innsynsperioden som ikke lenger er av faglig betydning, skal makuleres eller avleveres til Riksarkivet. Innsynsutvalgets arkiver er det besluttet skal avgis til Riksarkivet. For utvalgets kontrollvirksomhet er den viktigste følgen av at makuleringsstoppen oppheves, at slike uaktuelle dokumenter og opplysninger som hovedregel skal ut av tjenestens lokaler.

Lokale arbeidsregistre

Da PST i mars 2005 innførte nytt felles arbeidsregister for hele tjenesten, var det en forutsetning at samtlige tidligere manuelle og elektroniske arbeidsregistre, også ved lokale ledd, skulle avvikles.

I 2005 påtalte utvalget etter inspeksjon av to lokale PST-ledd at lokale arbeidsregistre fortsatt var blitt opprettholdt, i strid med den sentrale retningslinjen. Også i 2006 er det ved inspeksjon av PST-enheten i et politidistrikt funnet et lokalt arbeidsregister, et papirbasert arbeidsregister som inneholdt negative personopplysninger. Saken ble tatt opp i et brev til politidistriktet med kopi til DSE, der utvalget viste til forutsetningen om at alle lokale arbeidsregistre skulle avvikles da det nye felles registeret ble innført. Utvalget ba distriktet ta saken opp med DSE.

Tjenestens bruk av skjulte tvangsmidler

Ved endringer i straffeprosessloven og politiloven som trådte i kraft i august 2005, fikk politiet inkludert PST adgang til å benytte seg av tvangsmidler under etterforskning for å *avverge* straffbare handlinger.

ger - og ikke som tidligere bare for å oppklare. Som eneste politiorgan fikk PST i tillegg adgang til å bruke tvangsmidler utenfor etterforskning, for å forebygge straffbare handlinger. I årsmeldingen for 2005 er det orientert noe nærmere om de nye bestemmelsene, bl.a. hvilke krav som er stilt til mistankens styrke i de ulike situasjonene.

Under behandlingen av lovforslagene forutsatte Stortinget at hjemmelen til å bruke tvangsmidler i forebyggende øyemed skulle være et svært begrenset supplement og en smal sikkerhetsventil for PST, og at tjenesten alltid skulle velge etterforskingssporet der det er mulig. Tjenesten har i en intern instruks innrettet seg etter Stortingets forutsetninger.

Utvalgets kontroll omfatter undersøkelse av tjenestens samlede informasjonsgrunnlag i enkeltsaker for å se om det er samsvar mellom dette og innholdet i PSTs begjæringer til retten. Det sees også på om de tillatelsene retten gir, benyttes i samsvar med de ramene og forutsetningene som er fastsatt - typisk om identifikasjon og varighet. Det følges videre med på at overvåkingstiltak avvikles dersom forutsetningene faller bort, f.eks. hvis mistanken eller undersøkelsesgrunnlaget avkreftes. Også tjenestens behandling av informasjonen som samles inn, spesielt ved avlytting/avlesing av samtale- og datakommunikasjon hvor det kan dreie seg om store informasjonsmengder, er et viktig kontrollpunkt.

Kontrollen av tjenestens tvangsmiddelbruk i enkeltsaker i 2006 har ikke gitt grunnlag for å rette kritikk mot PST. Den samlede bruken av de nye hjemlene er fortsatt beskjeden, men det har vært en økende tendens ut over året i 2006, det gjelder både i avvergende og forebyggende øyemed. Grensdragningen mellom avverging og forebygging kan være vanskelig, både juridisk og faktisk. Sett på bakgrunn av forutsetningen om at bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed skal brukes med stor forsiktighet, ser utvalget spesielt etter om tjenesten iverksetter etterforskning med tvangsmiddelbruk i avvergende øyemed i saker som i realiteten er av forebyggende karakter. Utvalget har så langt ikke sett enkeltsaker hvor det har vært grunnlag for å hevde at man i realiteten driver forebygging. På bakgrunn av karakteren av PSTs virksomhet er imidlertid dette en praktisk viktig grensdragning, som utvalget fortsatt vil følge med på.

I etterforskingssakene benytter PST i hovedsak tvangsmidler i avvergende øyemed. Dette innebærer at terskelen for bruk av tvangsmidler i etterforskingssaker for PSTs del i praksis har blitt senket.

Betydningen av at utvalget fører en grundig kontroll med tvangsmiddelbruken i PST ble understreket av Stortinget da hjemlene ble utvidet i 2005. Denne forutsetningen vil bli fulgt opp også i 2007. Det vil i

samarbeid med tjenesten bli etablert fastere rutiner for denne delen av kontrollarbeidet.

Utlevering av personopplysninger til utenlandske samarbeidende tjenester

Det er også i 2006 regelmessig tatt stikkprøver av informasjon om enkeltpersoner som PST har sendt til samarbeidende tjenester i utlandet. Den rutinen som er etablert i samarbeid med PST, er at tjenesten til hver inspeksjon fremlegger oversikt over hva som er utlevert i perioden. Fra oversikten tas det ut stikkprøver hvor utvalget anmoder om at alt tilgjengelig underlagsmateriale som kan belyse bakgrunnen for utleveringen, blir fremlagt.

Stikkprøvekontrollene i 2006 har ikke gitt grunnlag for kritikk av tjenesten i noen enkeltsak. Utlevering av personopplysninger til utlandet er likevel av flere årsaker et viktig kontrollfelt. Det er en vedvarende økning i informasjonsutvekslingen mellom PST og tjenestens utenlandske samarbeidspartnere, noe som reflekterer den generelle utviklingen av det internasjonale samarbeidet på kontraterror-området. Som det ble orientert om i fjorårets melding, deles etterretningsinformasjon om enkeltindivider mellom ulike lands sikkerhets- og etterretningstjenester i langt større omfang enn tidligere.

Etterretningsinformasjon er vanligvis klausulert. Det påføres gjerne at informasjonen er avsenders eiendom, og at mottakeren kun kan benytte den til etterretningsformål og ikke må dele den med andre uten forhåndssamtykke fra avsender. Systemet er basert på tillit og lojalitet tjenestene imellom, og lar seg i praksis ikke kontrollere. Det er begrunnet i tjenestenes behov for kildevern. Etterretningsinformasjon har som sentral funksjon å gi grunnlag eller inngangsporter for den mottakende tjenesten til å drive egne undersøkelser og egen informasjonsinnhenting. Brukt slik vil informasjon som utleveres indirekte, kunne få de samme konsekvenser for den som er omtalt som om den var blitt gitt videre.

Etter politiloven § 24 fjerde ledd nr. 2 er den alminnelige taushetsplikten for politiet/PST ikke til hinder for at opplysninger gis til "utenlandske politi- og sikkerhetsmyndigheter når formålet er å forebygge eller avverge straffbare handlinger". Bestemmelsen gir tjenesten en vid og skjønnsmessig adgang til å utlevere personopplysninger som ellers er taushetsbelagt. Det er likevel ikke tilstrekkelig å ta stilling til om man er innenfor det angitte formålet - for øvrig et vilkår som spesielt i det internasjonale kontraterror-samarbeidet sjelden vil utgjøre noen sperre, så langt det lar seg kontrollere ved informasjonsforespørsler fra samarbeidspartnere. Tjenesten vil i tillegg se på opplysningenes karakter og kvalitet og hvem som er mottaker av dem. I den sammenheng er forholdet til menneskerettighetene viktig. Norske myndigheter

har gjennom menneskerettsloven forpliktet seg til å "sikre enhver innen sitt myndighetsområde de rettigheter og friheter" som er fastlagt i den europeiske menneskerettskonvensjon, jf. EMK art 1. Dette innebærer også en forpliktelse til å sikre at ingen andre griper inn i rettighetene. Utlevering av sensitive personopplysninger til land som ikke respekterer menneskerettighetene, vil kunne innebære at Norge ikke oppfyller sin forpliktelse etter konvensjonen. Nøyaktig hvor langt denne sikringsplikten strekker seg, kan være usikkert, men det må være klart at den pålegger tjenesten et aktsomhetskrav og etter omstendighetene en plikt til å foreta nærmere undersøkelser før informasjonen gis.

Ordningen med oppnevnt advokat i saker om bruk av skjulte tvangsmidler

Ved lov 3. desember 1999 nr. 82 ble det for PST, som for politiet for øvrig, innført en ordning med oppnevning av en særskilt advokat for den mistenkte når det fremsettes begjæring for retten om å ta i bruk skjulte tvangsmidler (typisk kommunikasjonskontroll) i en sak. Advokaten skal søke å ivareta mistenktes interesser, men har ikke anledning til å sette seg i forbindelse med mistenkte eller den inngrepet retter seg mot (som er den betegnelsen tjenesten benytter i forebyggende saker). Den adgangen utvalget opprinnelig hadde til å påkjære forhørsrettens beslutninger i slike saker, ble opphevet da advokatordningen ble innført.

Etter noe tids erfaring med ordningen fra inspeksjonsvirksomheten i PST, tok utvalget opp med Justisdepartementet og PST om det burde etableres et erfaringsarkiv over rettsavgjørelser om bruk av skjulte tvangsmidler som kunne benyttes av oppnevnte advokater, eventuelt også dommere. På grunn av graderingen var det i praksis heller ikke for sikkerhetsklarte advokater mulig å få tilgang til rettspraksis på området, og utvalgets inntrykk var at det forekom betydelige variasjoner både i avgjørelser og måten å løse advokatoppdraget på. Et erfaringsarkiv ble etablert i 2001. Det ble lagt til utvalgets kontorer fordi det ble ansett prinsipielt uheldig å etablere det i PST, som den gang var alternativet.

På tross av informasjonstiltak fra utvalgets side har det vært svært liten interesse for arkivet fra advokater og dommere. Samtidig har arbeidsbyrden for PST, som utfører arbeidet med anonymisering av avgjørelser og ajourhold av arkivet, stadig blitt større, spesielt etter at adgangen til å benytte skjulte tvangsmidler ble utvidet i 2005. PST tok i 2006 opp spørsmålet om det er tilstrekkelig grunn til å videreføre ordningen. Da det ikke kan sies å være et rimelig forhold mellom arbeidsbyrden for PST og bruken av arkivet, besluttet utvalget høsten 2006 å avvikle det.

I forbindelse med avviklingen ble det foretatt en gjennomgang av avgjørelsene i arkivet med sikte på å få et inntrykk av hvordan advokatordningen fungerer i praksis. Ved gjennomgangen ble avgjørelsene sortert etter hvorvidt advokaten på forskjellige grunnlag hadde rettet innsigelser mot PSTs begjæring til retten. Det ble videre sett på i hvor stor andel av sakene i de ulike gruppene retten hadde gitt PST medhold, delvis medhold eller ikke medhold. Kjennelser hvor PST har fått delvis medhold, omfatter de tilfeller hvor retten tillater bruk av skjulte tvangsmidler, men for en kortere periode, for færre metoder osv. enn det er bedt om. Tallene fra gjennomgangen kan ha en viss allmenn interesse, og gjengis i det følgende. Det bemerkes at erfaringsarkivet inneholder de aller fleste avgjørelser om bruk av skjulte tvangsmidler i PSTs saker siden 2000.

I noe mer enn halvparten av sakene (ca. 55 prosent) har advokaten ikke motsatt seg begjæringen. Advokatene har i disse tilfellene gjerne gitt uttrykk for at man ut fra de opplysningene som foreligger, ikke har funnet rettslig grunnlag for å hevde at begjæringen ikke kan tas til følge. Totalt har advokaten reist innsigelser mot begjæringen i noe over en tredjedel av sakene (ca. 35 prosent). I ca. 10 prosent av det totale antall kjennelser står det bare at advokaten har "uttalt seg". Disse kjennelsene er ikke tatt med i den prosentvise fordelingen her, hvilket betyr at de reelle tallene er en del høyere. Når retten ikke har gjengitt advokatens uttalelse, kan det tyde på at advokaten ikke har hatt innsigelser til realiteten, fordi man ellers måtte kunne forvente at retten ville ha drøftet dem. Men det er ikke undersøkt hvordan disse fordeles seg.

PSTs begjæringer om bruk av skjulte tvangsmidler har (helt eller delvis) ikke blitt tatt til følge av retten i ca. 15 prosent av sakene. I samtlige saker der advokaten enten uttrykkelig sier at hun/han ikke har innsigelser mot inngrepet, eller det bare er referert at advokaten har uttalt seg, har retten tatt begjæringen til følge uten noen begrensninger. Der advokaten har hatt innsigelser mot at begjæringen blir tatt til følge, har retten helt eller delvis tatt hensyn til innsigelsene i omtrent en tredjedel av sakene.

Tallmaterialet gir ikke grunnlag for å trekke sikre konklusjoner om hvilken betydning advokatens utførelse av oppdraget har for saksbehandlingen og mistenktes rettsstilling. Men tallene antyder at kontradiksjon kan ha stor betydning for utfallet, ettersom retten kun har motsatt seg begjæringen i saker hvor advokaten har tatt til motmæle. Det er et generelt trekk at retten drøfter advokatens argumenter relativt utførlig i de sakene hvor innsigelser er reist, hvilket i og for seg er naturlig ut ifra at retten i disse tilfellene vil ha et bredere avgjørelsesgrunnlag enn begjæringen alene. På den annen side er det sannsynlig at det

er i de sakene hvor PST vurderes å ha et solid grunnlag for begjæringen, at advokatene lar være å fremme innsigelser.

For utvalget var det under enhver omstendighet noe overraskende at andelen saker hvor advokaten ikke motsetter seg inngrepet, er så vidt stor. Undersøkelsen og resultatet av den må imidlertid ses i sammenheng med at rollen som oppnevnt advokat etter strpl. § 100a skiller seg noe fra den ordinære forsvarerrollen, i og med at en oppnevnt advokat - selv om hans oppgave er å "vareta den mistenktes interesser i forbindelse med rettens behandling av begjæringen" - ikke kan kontakte den mistenkte.

Da bestemmelsen i 2003 ble utvidet til også å gjelde visse saker om begrensning i dokumentinnsyn og avskjæring av bevis, ble samtidig ordet "forsvarer" endret til "advokat". Rollens spesielle karakter var begrunnelsen for dette. I høringsrunden hadde riksadvokaten gått inn for en slik endret begrepsbruk med den begrunnelsen at "rollen for den oppnevnte advokat ligger langt fra forsvarergjæringen, som kjennetegnes ved et nært og fortrolig forhold mellom klient og advokat.", jf. Ot.prp. nr. 24 (2002-2003) s 51. Andre høringsinstanser var av samme oppfatning. Advokatforeningen påpekte at muligheten for et mest mulig effektivt forsvar var betraktelig redusert når advokaten ikke hadde adgang til å kontakte den mistenkte. Forsvarergruppen av 1977 var særlig kritisk til forslaget, og uttalte bl.a. at ordningen ville være "prinsipielt i strid med forsvarerrollen. Det vil dessuten gi behandlingen av spørsmålet om å nekte dokumentinnsyn et skinn av rettssikkerhet som det ikke er tilstrekkelig grunnlag for". Gruppen antok at det ville bli vanskelig for domstolene å finne advokater som var villige til å ta på seg slike oppdrag. På bakgrunn av høringsuttalelsene understreket Justisdepartementet i proposisjonen at ordningen med en særskilt advokat skulle være et bidrag til rettssikkerheten, men den kunne ikke anses som den eneste rettssikkerhetsgarantien den mistenkte skulle ha.

Utvalget vil fremover ha en viss oppmerksomhet rettet mot advokatordningen og hvordan den fungerer. Det ble satt som forutsetning overfor PST ved utvikling av erfaringsarkivet, at tjenesten holder å jour en samlet oversikt over kjennelser om bruk av skjulte tvangsmidler. Utvalgets mulighet for å følge utviklingen har følgelig ikke blitt dårligere.

Samarbeidet mellom PST og tollmyndighetene

Som nevnt innledningsvis under omtalen av kontrollen med PST, tok utvalget etter et orienteringsmøte i Toll- og avgiftsdirektoratet opp med direktoratet enkelte generelle spørsmål angående etterprøvbareheten av samarbeidet mellom tollmyndighetene og PST, og det rettslige grunnlaget for samarbeidet. Utvalget stilte også spørsmål om to konkrete tollkon-

troller etaten hadde gjennomført på PSTs anmodning. Ut fra opplysningene i PSTs arkiv kunne det ikke fastslås om sakene gjaldt forhold innenfor tollmyndighetenes arbeidsområde.

I svar til utvalget slo direktoratet fast at tollmyndighetene ikke har hjemmel til å utføre tollkontroller utenfor "tollforvaltningens område", heller ikke om grunnlaget skulle være en anmodning fra politiet/PST. Det innebar ifølge direktoratet at tollmyndighetene når det kommer en bistandsanmodning fra politiet/PST, på selvstendig grunnlag vil vurdere om hjemmel foreligger, dvs. om man er innenfor forvaltningsområdet. Direktoratet opplyste at det ikke forelå skrevne retningslinjer for samarbeidet mellom tollmyndighetene og politiet/PST, men at det nå var nedsett en arbeidsgruppe som spesifikt skulle se på samarbeidet med PST. Gruppen hadde ikke påbegynt sitt arbeid.

På bakgrunn av direktoratets generelle redegjørelse ba utvalget om at omstendighetene omkring de to kontrollene ble nærmere undersøkt. Direktoratet overlot undersøkelsen til vedkommende tollregion, og oversendte regionens rapport til utvalget uten egne kommentarer. I rapporten het det at det i begge tilfellene var anført i vaktjournalen at PST hadde anmodet tollregionen om bistand til kontroll, men at det ikke var nedtegnet noen begrunnelse for anmodningene eller hvorfor tollregionen hadde gjennomført dem. Det ble opplyst at vaktjournalene i tolletaten normalt ikke angir hvilke omstendigheter som har foranlediget kontrollene, og at de følgelig ikke er innrettet slik at de er egnet som dokumentasjon for en fullverdig etterprøving av de forholdene som var etterspurt i saken.

I avsluttende brev til direktoratet uttalte utvalget at det ikke var tilfredsstillende at tollmyndighetene ikke var i stand til å vise i ettertid hvilken informasjon som hadde dannet grunnlag for å gi bistand. Fordi tollmyndighetene er gitt vidtgående inngrepshjemler direkte i tolloven, mens PST for de samme inngrepene må innhente samtykke hos domstolene, vil det alltid være et potensial for omgåelse. Utvalget påpekte at det derfor er viktig med klarhet omkring grunnlaget for bistandsanmodninger, og viste til at dersom begrunnelsen ikke nedtegnes, vil denne delen av samarbeidet mellom tollmyndighetene og PST i praksis ikke kunne kontrolleres. Utvalget konstaterte at det i de to sakene ikke var mulig ut fra tollmyndighetenes opplysninger å avgjøre om ransaking av personer og bagasje var blitt utført innenfor tollovens rammer.

Utvalget merket seg også at det ikke forelå skrevne retningslinjer for tollmyndighetenes samarbeid med politiet/PST. Utvalget skrev at det var mulig at det ved anmodninger fra det ordinære politiet regelmessig vil være klart allerede ut fra sakstypen om

man er innenfor forvaltningsområdet, slik at grensetilfeller sjelden oppstår, men at det neppe gjaldt for PST i samme grad. Utvalget påpekte at en side ved fraværet av retningslinjer syntes å være at samarbeid skjer direkte mellom etatene både på lokalt og regionalt nivå, uten krav om orientering oppover i systemet, og altså uten krav om nedtegning av faktagrunnlaget for bistandsanmodninger, og at det ut fra dette syntes å være grunn til å prioritere arbeidet med retningslinjer.

Utvalget vil holde seg orientert om det videre arbeidet med retningslinjer på dette området. PSTs grunnlag for anmodning om bistand i de to konkrete sakene undersøkes nå nærmere i tjenesten.

Samarbeidet mellom PST og utlendingsmyndighetene

Det er i dag et relativt omfattende samarbeid mellom PST og utlendingsmyndighetene. Særlig i visumsaker, asylsaker og utvisningssaker kan det bli utvekslet informasjon mellom PST og utlendingsmyndighetene.

DSE og UDI, og på overordnet nivå Justisdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet, har lenge arbeidet med å få på plass permanente retningslinjer for hvordan arbeidet på de ulike nivåer skal gjennomføres, rapporteres og dokumenteres. Arbeidet er ennå ikke fullført. Utvalget vil i løpet av 2007 foreta en systematisk gjennomgang av samarbeidet og informasjonsutvekslingen på dette området, og vil i neste årsmelding gi en rapport om resultatet av undersøkelsen.

En spesiell problemstilling i samarbeidet mellom PST og utlendingsmyndighetene gjelder det forhold at PSTs råd til utlendingsmyndighetene i enkeltsaker kan være basert på sensitiv etterretningsinformasjon. Når tjenestens råd er basert på slik informasjon, utløses en spesiell saksbehandlingsmåte hos utlendingsmyndighetene. Informasjonen gis i slike tilfeller kun til den øverste departementsledelsen i JD og AID, til dels i muntlig form, og AID vil instruere UDI (eller UNE) om hvordan det skal forholdes, uten at disse organene får tilgang til informasjonen. For informasjon som er undergitt taushetsplikt av hensyn til rikets sikkerhet, gjelder det også et alminnelig bevisforbud for domstolene i henhold til tvistemålsloven og straffeprosessloven. Dette begrenser muligheten for en reell domstolsprøving av utlendingsmyndighetenes vedtak i slike saker. I ankebehandlingen for Borgarting lagmannsrett i 2006 i en utvisningssak, ble denne problemstillingen aktualisert. I pressens omtale av saken ble også EOS-utvalgets kontrollfunksjon i slike saker berørt. Utvalget finner derfor grunn til kort å kommentere kontrollen på dette området.

Utvalget har full innsynsrett i informasjon PST formidler til utlendingsmyndighetene. Det forhold at den forvaltningsmessige behandlingen av slike saker blir spesiell, og at heller ikke domstolene har innsyn, taler for at utvalget legger vekt på å føre kontroll med de rådene PST gir og informasjonen som danner grunnlag for rådene. I den løpende kontrollvirksomheten hittil har utvalget gjennom stikkprøvekontroller og tjenestens orienteringer sett på enkelte saker hvor PST har rådgitt utlendingsmyndighetene. Det har imidlertid ikke vært etablert faste kontrollrutiner på dette området. Utvalget har besluttet å etablere rutiner som gjør det mulig å fange opp alle slike saker.

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. Det foretas også regelmessig stikkprøvekontroll av et antall ikke påklagede negative klareringsavgjørelser, som NSM på forhånd innhenter fra den klareringsmyndigheten utvalget ber om.

Utvalget har i 2006 gjennomført 4 inspeksjoner i NSM. Det er videre foretatt inspeksjon av personell-sikkerhetstjenesten ved 4 klareringsmyndigheter: Forsvarets sikkerhetsavdeling (2), Forsvarsbygg felletjeneste, Fylkesmannen i Rogaland og Etterretningstjenesten. Utvalget har i tillegg inspisert etterretnings- og sikkerhetsfunksjoner ved Sjøforsvarets hovedbase Haakonsværn.

Det er i løpet av året mottatt 2 klager i saker om sikkerhetsklarering, mot 4 i 2005. En av sakene ble avsluttet i 2006. Det ble ikke uttalt kritikk i saken.

Med deler av utvalget er det avholdt ett møte i NSM sentralt i løpet av året og ett lokalt i Forsvarets sikkerhetsavdeling.

Ved endringer i sikkerhetsloven og personell-sikkerhetsforskriften som trådte i kraft 1. januar 2006, ble retten til begrunnelse, innsyn og klage i klareringssaker lovfestet. Formålet med endringene var å styrke rettssikkerheten i slike saker. Endringene innebærer at det nå som hovedregel skal gis begrunnelse for alle negative avgjørelser. Videre skal det avholdes sikkerhetssamtale i alle saker hvor dette ikke anses "åpenbart unødvendig". Begrunnelsesplikten, og spesielt kravet om bruk av sikkerhetssamtale i alle saker hvor det skriftlige materialet gir grunnlag for tvil, har ført til en mer omfattende og ressurskrevende saksbehandling. Dette synes å ha ført til en økning av saksbehandlingstiden flere steder. På den annen side er det åpenbart at endringene

har medført en reell styrking av rettssikkerheten for den enkelte. For kontrollvirksomheten innebærer begrunnelseskravet et forenklet kontrollgrunnlag, og at bruken av sikkerhetssamtaler i saker med negativ avgjørelse blir et kontrollpunkt.

Utvalget mottok mot slutten av 2006 en klage i en sak som har sitt utspring i en avgjørelse fra 1999 om tilbakekall av sikkerhetsklareringen til en sivilansatt avdelingsdirektør i Forsvaret. Saken har tidligere vært gjenstand for omfattende behandling av utvalget i flere omganger. Den har også vært behandlet i rettsapparatet. Klagen som nå er fremsatt, retter seg mot den behandlingen klageren har blitt utsatt for, spesielt i tiden etter at oppsigelsen av ham ble kjent ugyldig. Fordi saken har sin bakgrunn i en klareringsavgjørelse og gjelder krav om retting av feil som hevdes opprinnelig å være begått av Forsvarsdepartementet som klareringsmyndighet, har utvalget tatt den opp til undersøkelse. Saken er nå under behandling.

Autorisasjon for Begrenset ved tilbakekall av sikkerhetsklarering

Utvalget refererte i årsmeldingen for 2005 en klagesak som gjaldt adgangen til å bli autorisert for Begrenset når man mister sikkerhetsklareringen. Ordningen etter sikkerhetsloven er at tilgang til informasjon gradert Konfidensielt eller høyere krever sikkerhetsklarering (og etterfølgende autorisasjon), mens det for tilgang til informasjon på det laveste graderingsnivået Begrenset kun kreves autorisasjon. Myndigheten til å gi autorisasjon ligger vanligvis hos arbeidsgiver, også i tilfeller hvor sikkerhetsklareringen er tilbakekalt. Men personer som fratras sikkerhetsklareringen, kan i henhold til personellsikkerhetsforskriften § 5-2 siste ledd ikke autoriseres for Begrenset uten forutgående dispensasjon fra klareringsmyndigheten. I klagerens sak hadde FSA avslått å gi dispensasjon.

Klageren brakte saken inn for utvalget, som i brev til NSM ba om at det ble sett nærmere på grunnlaget for FSAs dispensasjonsnektelse. Utvalget viste til at avgjørelsen syntes å være utslagsgivende for hvorvidt klageren kunne fortsette i stillingen han hadde hatt - og som han siden klareringsavgjørelsen hadde vært permittert fra. Det ble også stilt spørsmål om det var eller burde etableres adgang til å klage på negative dispensasjonsavgjørelser, og om ikke klageinstansen i klareringssaker i alle tilfeller bør vurdere slike avgjørelser.

I mai 2006 innvilget NSM dispensasjon slik at autorisasjon kunne vurderes i klagerens sak. Når det gjaldt de generelle spørsmålene som var reist, ble det opplyst at praksis var lagt om slik at eventuelle negative dispensasjonsavgjørelser blir undergitt en selvstendig vurdering av klagemyndigheten (NSM eller FD) ved behandling av klager på klareringsavgjørel-

ser. Spørsmålet om klageadgang på dispensasjonsavgjørelser er fortsatt til vurdering i NSM.

Til tross for NSMs dispensasjon ble spørsmålet om autorisasjon av klageren ikke vurdert av arbeidsgiver. Utvalget har fått opplyst at dette skyldtes at den stillingen klageren hadde hatt, var blitt nedlagt i forbindelse med en omorganisering, og det ble da lagt til grunn at det ikke lenger forelå noe aktuelt autorisasjonsbehov.

Da observasjonstiden i klagerens vedtak om klareringsnektelse løp ut i juli 2006, fremsendte Forsvarets Personelltjeneste, som klageren da var overført til, en klareringsanmodning til FSA. Personelltjenestens erfaring var at det uten sikkerhetsklarering i praksis nærmest er umulig å få omplassert personell i Forsvaret som er uten stilling, og at alternativet da er oppsigelse. FSA stilte spørsmål ved anmodningen, under henvisning til at det ikke forelå et konkret klareringsbehov i form av et jobbtillbud. Etter korrespondanse med personelltjenesten, som begrunnet behovet nærmere, aksepterte FSA å realitetsbehandle anmodningen i den konkrete saken - en sak som fortsatt er til behandling. Samtidig varslet FSA at man ville se nærmere på det generelle spørsmålet om adgangen til å klarere personell av denne typen.

Det er vanskelig å se gode grunner for en så restriktiv praktisering av klareringsanmodninger som her har kommet til uttrykk, selv om det må understrekes at kravet om reelt klareringsbehov generelt sett er viktig. Utvalget vil holde seg underrettet om den videre behandlingen i FSA både av det generelle spørsmålet og av klagerens sak.

Bruk av narkotika før førstegangstjenesten

Utvalgets gjennomgang i 2006 av negative klareringsavgjørelser i FSA bekreftet et inntrykk utvalget har hatt av at det føres en nokså restriktiv praksis med hensyn til sikkerhetsklarering av vernepliktige som har hatt befatning med narkotika. Man syntes å ha en nokså fast praksis på at narkotikabruk de siste to årene før det blir anmodet om klarering, fører til klareringsnektelse. I enkelte saker kunne personer som selv hadde oppgitt å ha brukt hasj ved en eller to anledninger innenfor denne perioden, risikere å bli nektet klarering. På utvalgets spørsmål om bakgrunnen for praksis, henviste FSA bl.a. til at det i Forsvarets militære organisasjon (FMO) gjelder et prinsipp om nulltoleranse for narkotikabruk, som er nedfelt i Forsvarssjefens rusmiddeldirektiv. Det heter i direktivet at brudd på militære eller sivile bestemmelser om narkotika og doping ikke tolereres, og at dette vil få konsekvenser for den enkelte, herunder evaluering av sikkerhetsklareringen.

Befatning med narkotika er straffbart og skal følgelig vektlegges etter sikkerhetsloven § 21 første ledd bokstav b, jf. også bokstav e om misbruk av rus-

midler. Det er likevel ikke uproblematisk i saksbehandlingen å anvende en skarp regel om nulltoleranse. Utvalget besluttet å ta opp problemstillingen og fremholdt i brev til NSM at angjeldende direktiv er et tjenstedirektiv for Forsvaret, som ikke kunne antas primært å være begrunnet i personellsikkerhetsmessige hensyn. Utvalget understreket at det var et åpenbart velbegrunnet behov å ha et forsvar fritt for narkotikamisbruk og misbruk av dopingmidler, men at det ikke var like åpenbart at tjenstlige behov i Forsvaret burde legges til grunn som norm for sikkerhetsklarering, med fare for at normen også kan bli retningssigende for klareringspraksis i sivil sektor. Utvalget viste til at FSA behandler de langt fleste klaringssaker her i landet og gjennom det er en viktig premissleverandør for praksis. Det ble også vist til faren for at en fast "regel" om nulltoleranse ville kunne føre til en sjablonmessig saksbehandling.

I svaret til utvalget presiserte NSM at bruk av narkotika alltid vil være et moment av betydning ved vurdering av om sikkerhetsklarering skal gis, men at avgjørelsen skal baseres på en konkret og individuell helhetsvurdering, slik at en fast regel om nulltoleranse ikke kan legges til grunn i klaringssaker. NSM la ellers vekt på at bruk av narkotika gjerne indikerer andre mangler ved vedkommendes sikkerhetsmessige skikkethet, for eksempel manglende pålitelighet og lojalitet til samfunnets normer, påvirkning av dømmekraften ved bruk av narkotiske stoffer og kontakt med kriminelle miljøer. Tjenesten understreket imidlertid at hvilken vekt slike negative forhold skal tillegges, må avgjøres etter en individuell vurdering i forhold til blant annet hvor lang tid det er siden misbruket skjedde, hyppigheten av misbruket, type narkotisk stoff og vedkommendes syn på bruken av narkotika. Videre skrev NSM:

"NSM er enig med utvalget i at Forsvarets rusmiddeldirektiv i seg selv ikke kan benyttes som hjemmel for å nekte eller frata en person sikkerhetsklarering. I de tilfeller hvor eksempelvis en vernepliktig blir tatt for å ha benyttet narkotika før innrykk, vil neppe direktivet kunne brukes som et moment i den individuelle vurderingen. Dersom en person som faktisk *tjenestegjør* i Forsvaret blir tatt for tilsvarende bruk, vil imidlertid det faktum at det eksisterer et slikt direktiv og en policy om nulltoleranse, kunne være et av flere momenter som må vurderes, og da særlig opp mot spørsmålet om vedkommende er pålitelig og lojal mot gitte regler og normer og om vedkommende inneholder den nødvendige sunne dømmekraft.

NSM vil avslutningsvis bemerke at enhver sjablonmessig vurdering av relevante forhold i forbindelse med sikkerhetsklarering, i tillegg til at det ikke er i samsvar med sikkerhetslovens prinsipper, medfører en risiko for at saken ikke blir undergitt den grundighet slik saksbehandling krever. Dette kan således være både et sikkerhetsmessig så vel som et rettssikkerhetsmessig problem. NSM legger derfor betydelig vekt på utøvelsen av skjønn og betydningen av indi-

viduell behandling på vårt kurs for saksbehandlere ved klareringsmyndighetene."

På bakgrunn av svaret fra NSM fant utvalget ikke grunnlag for å forfølge problemstillingen videre, og meddelte dette i et avsluttende brev til NSM.

Utvalget vil fortsatt være oppmerksom på problemstillingen i inspeksjonsvirksomheten. Den er viktig både i forhold til kravet om individuell behandling, og i forhold til hvor stor sikkerhetsmessig vekt det etter samfunnsutviklingen er riktig å legge på enkeltstående tilfeller av misbruk av lette narkotiske stoffer i ungdomstiden.

Behov for informasjonsarbeid overfor ungdom

I det foregående avsnittet er det vist at opplysninger om narkotikamisbruk i ungdomstiden regelmessig vil føre til at man ikke får sikkerhetsklarering under førstegangstjenesten. Mer kvalifisert tjeneste og opptak til Forsvarets utdanningstilbud forutsetter at man kan klareres. Allerede enkeltstående tilfeller av misbruk vil med andre ord kunne få alvorlige konsekvenser, idet en nektelse i praksis vil stenge muligheten for en yrkeskarriere i Forsvaret.

Utvalget har tidligere tatt opp de konsekvensene straffbare forhold kan få for ungdom som vil inn i Forsvaret. Utvalget påpekte den gangen at det eneste tiltaket som kan antas å ha en viss effekt, vil være et målrettet informasjonsarbeid overfor ungdom om konsekvensene av det som kanskje i noen ungdomsmiljøer oppfattes som relativt uskyldig. Når misbruk av narkotika fortsatt er en viktig årsak til at vernepliktige nektes klarering - og når det oppleves i flere saker at vedkommende selv oppgir å ha brukt narkotika - tyder det på at informasjonsbehovet ikke har blitt mindre på dette området.

Inspeksjonsvirksomheten i 2006 har avdekket at det er en økende tendens til gjeldsanmerkninger og inkassosaker hos unge personer, særlig som følge av ubetalte mobiltelefon- og kredittkortregninger. Klareringsmyndighetene har bekreftet denne tendensen, som på samme måte som narkotikamisbruk særlig skaper problemer i forbindelse med klarering til førstegangstjenesten. Årsaken til utviklingen synes å være at det i dag har blitt svært enkelt å foreta kredittkjøp eller annen gjeldsstiftelse ved bruk av mobiltelefon og ved å bruke kredittkort til betaling av varer og tjenester på nettet. Resultatet blir i mange tilfeller betalingsanmerkninger og inkassosaker - forhold som kan føre til nektelse av sikkerhetsklarering. Økningen i antall klaringssaker med vernepliktige hvor gjeldsproblematikk er et vurderingstema, tyder på at det også her er behov for å informere ungdom om konsekvensene.

Utvalget har i 2006 tatt opp både med NSM og FSA om det er grunn til å drive et mer aktivt informasjonsarbeid på disse områdene, f.eks. i samarbeid

med skoleverket. Begge etater har gitt uttrykk for at det kan være behov for dette.

To saker om brudd på dokument sikkerheten i FMO

I meldingen for 2005 omtalte utvalget to saker om brudd på dokument sikkerheten i FMO. Sakene ble fremstilt for utvalget som så vidt omfattende at de kunne tyde på svikt i Forsvarets systemer og rutiner for beskyttelse av gradert informasjon. At det ikke var tatt tak i de interne ansvarsforholdene, samtidig som utvalget tidligere har sett at enkeltpersoner i Forsvaret har blitt behandlet meget strengt ved brudd på dokument sikkerheten, gjorde at det også kunne reises spørsmål i forhold til kravet om likebehandling. Ved Stortingets behandling av årsmeldingen for 2005 ble utvalget bedt om fortsatt å holde fokus på disse sakene.

Den ene saken gjaldt en tidligere offiser som hadde oppbevart flere tusen sider graderte dokumenter i sin privatbolig, dokumenter han hadde tatt med seg fra ulike tjenestesteder. Om denne saken har utvalget nylig mottatt en redegjørelse fra NSM. Av redegjørelsen fremgår det at FSA i løpet av høsten 2006 og frem til årsskiftet har utarbeidet tre rapporter til NSM om saken - en katalogisering av dokumentene, en vurdering av spørsmålet om personellsikkerhetsmessige konsekvenser for det ansvarlige personellet, og en skadevurdering av de enkelte dokumentene i beslaget.

FSAs gjennomgang av dokumentene viste at det hovedsakelig dreide seg om dokumenter gradert Begrenset. Ikke mer enn ca. 100 dokumenter hadde høyere gradering, og de aller fleste av disse var på Konfidensielt nivå. Noe over halvparten var NATO-dokumenter.

Sikkerhetslovgivningen oppstiller ikke krav om at det skal utarbeides skadevurdering for dokumenter gradert Begrenset, og FSA har kun foretatt skadevurdering av de høyere graderte dokumentene.

Når det gjelder spørsmålet om personellsikkerhetsmessige konsekvenser for personell med ansvar for dokument sikkerheten på de berørte tjenestestedene, har FSAs undersøkelser vist at den store majoriteten høyere graderte dokumenter var arbeidskopier som sannsynligvis var blitt kopiert ulovlig, og ikke arkivregistrerte kopier eller originaler. FSA anser at det er vanskelig å ansvarliggjøre annet personell for denne type omgørelser av regelverket. I orienteringen til utvalget har NSM sluttet seg til denne vurderingen. Men NSM har påpekt at erfaringene fra saken bør føre til en generell innskjerping i FMO når det gjelder sikkerhetslovens bestemmelser om autorisasjon og sikkerhetsmessig ledelse.

NSMs skadevurdering av dokumentene fra beslaget er ikke avsluttet.

Det er positivt at saken nå har blitt gjenstand for grundige undersøkelser, og at også Forsvarets rutiner for dokument sikkerhet og sikkerhetsmessig ledelse, samt spørsmålet om ansvarliggjøring av personell, har blitt vurdert i prosessen. Utvalget har ikke funnet grunnlag for å si seg uenig i de konklusjonene som er trukket, eller for å undersøke grunnlaget for dem nærmere. Et punkt utvalget vil følge opp nærmere, gjelder myndighetenes undersøkelser og vurderinger av de mange tusen dokumentene som var gradert Begrenset. Omfanget alene gjør at saken kan ha interesse i forhold til den forebyggende sikkerhetstjenesten generelt sett, og til bruk og behandling av informasjon gradert Begrenset i sin alminnelighet. Det gir også grunn til oppfølging på dette punktet at utvalget som nevnt har erfart at kompromittering av informasjon gradert Begrenset vurderes strengt i personellsikkerhetsaker.

Den andre saken gjaldt omfattende restanser av graderte dokumenter som fremkom i forbindelse med at Forsvarets Overkommando flyttet ut av Huseby leir. Denne saken er fortsatt til behandling i FSA.

Inspeksjon av e- og s-funksjoner i Sjøforsvaret

Utvalget inspiserte i september 2006 etterrettings- og sikkerhetsfunksjoner ved Sjøforsvarets hovedbase Haakonsværn (SHH). Inspeksjonen omfattet en orientering om forebyggende sikkerhetsarbeid ved SHH samt orienteringer om og inspeksjon av etterrettings- og sikkerhetsfunksjoner ved Kysteskadrens stab og i Undervannsbåtvåpenet. Ved Kysteskadren inspiserte utvalget blant annet personellsikkerhetstjenesten, dvs. stabens funksjon som autorisasjonsmyndighet og anmodende myndighet.

I brev til SHH etter inspeksjonen påpekte utvalget at det ikke hadde foreligget autorisasjonsliste ved Kysteskadrens stab. Det ble vist til at en oppdatert autorisasjonsliste er et viktig ledd i kontrollen av hvilke personer til enhver tid som kan ha tilgang til en virksomhets sikkerhetsgraderte dokumenter, og er påkrevet etter personellsikkerhetsforskriften § 5-6. Det ble også påpekt at stikkprøvekontroller hadde vist at det i flere saker manglet bl.a. utfylt personopplysningsblankett, og man ikke hadde kunnet redegjøre for hvor de manglende dokumentene befant seg. Utvalget viste til at slike dokumenter inneholder svært sensitive personopplysninger og derfor bør kunne gjøres rede for. Utvalget ba om at de manglene som var påpekt, raskt ble brakt i samsvar med regelverket.

I brevet ba utvalget også om å få en skriftlig orientering om ansvarsforholdene når det gjaldt dokument sikkerheten og personellsikkerheten ved basen. Bakgrunnen var at inspeksjonen hadde etterlatt en del uklarerheter når det gjaldt ansvarsdeling og rapporteringsrutiner mellom ulike nivåer og funksjoner. I en senere redegjørelse til utvalget ga SHH en utførlig

orientering om organiseringen av sikkerhetstjenesten ved basen. På bakgrunn av svaret fant utvalget ikke grunnlag for å foreta noen videre oppfølging av de spørsmålene som ble stilt etter inspeksjonen.

Inspeksjoner i Forsvarets sikkerhetsavdeling (FSA)

Utvalget har gjennomført to inspeksjoner i FSA i 2006. FSA behandler om lag 18 000 klareringssaker hvert år. Dette utgjør om lag to tredjedeler av det totale antallet klareringssaker som avgjøres årlig. En tilfredsstillende kontroll med klareringsmyndighetenes praksis krever derfor at det regelmessig utføres inspeksjoner hos en så vidt stor klareringsmyndighet. Som redegjort for i meldingen for 2005, har FSA i tillegg til funksjonen som klareringsmyndighet også oppgaver knyttet til bl.a. sikkerhetsetterretning i Forsvaret, som omfattes av utvalgets kontrollansvar.

I 2007 har utvalget lagt opp til å gjennomføre tre inspeksjoner i FSA.

Kontrollen med FSA som klareringsmyndighet

FSA klarerer alt personell i FMO med unntak av Etterretningstjenestens personell og saker som gjelder klarering for høyeste NATO-grad. Etterretningstjenesten er egen klareringsmyndighet, mens myndigheten til å gi klarering for høyeste NATO-grad ligger hos NSM.

Under inspeksjonene i FSA legger utvalget hovedvekten på personellsikkerhetstjenesten. Utvalget får fremlagt alle negative klareringsavgjørelser siden sist inspeksjon for gjennomgang, i tillegg foretas det inspeksjon av arkiver og registre i personellsikkerhetsavdelingen. Gjennomgangen av klareringssaker i 2006 har ikke avdekket enkeltsaker som har gitt grunnlag for kritikk. Det synes å være etablert rutiner som ivaretar sikkerhetslovgivningens saksbehandlingskrav, og utvalget har i 2006 ikke funnet grunnlag for å påpeke generelle mangler ved saksbehandlingen.

Utvalget har imidlertid funnet grunn til å uttrykke en viss bekymring når det gjelder saksbehandlingstiden i FSA i saker hvor personkontrollen avdekker funn i registrene, f.eks. i straffesaksregisteret eller i kredittopplysningsregistre. Da utvalget ba avdelingen redegjøre for saksbehandlingstiden i ulike sakskategorier, ble det opplyst at behandlingstiden i saker i den nevnte kategorien (saker med funn) kan bli svært lang, opp til flere måneder. En så lang behandlingstid kan være ødeleggende for personell som er kalt inn til førstegangstjeneste. Konsekvensen kan bli at man ikke får anledning til å gjennomføre førstegangstjenesten som planlagt, fordi man uten klarering ikke er kvalifisert for opptak til ulike typer tje-

neste eller utdanningstilbud. Saker med funn utgjør omkring en fjerdedel av det totale saksantallet i FSA, og det store flertallet av disse ender med at klarering blir gitt, dvs. at saksbehandlingstiden kan være et reelt hinder i mange saker.

FSA har opplyst at de viktigste årsakene til problemet er begrensede personellressurser og de skjærpede saksbehandlingsreglene i sikkerhetsloven som trådte i kraft i 2006 (bl.a. lavere terskel for bruk av sikkerhetssamtale og utvidete krav til begrunnelse). Også det forhold at enkelte rutiner i forbindelse med anmodning om klarering er manuelle og tidkrevende, har vært påpekt. På utvalgets spørsmål har FSA uttalt at man etter beste evne søker å bringe behandlingstiden ned og foreta prioriteringer av sakstyper på en slik måte at konsekvensene av behandlingstiden blir minst mulige, og at ytterligere tiltak vurderes.

Det er lite tilfredsstillende dersom situasjonen er at noen unge mennesker hvert år som ønsker å satse på utdanning eller karriere i Forsvaret, hindres i dette pga. behandlingstiden hos klareringsmyndighetene. Hvis konsekvensen blir dimisjon eller "annenrangs" tjeneste, vil dette også kunne telle negativt hos senere sivile arbeidsgivere. Utvalget vil i 2007 holde seg orientert om situasjonen og de tiltak som blir iverksatt.

Kontrollen med FSAs øvrige oppgaver

Utvalget redegjorde i meldingen for 2005 for at også andre deler av virksomheten i FSA faller inn under utvalgets kontrolloppgave. Dette gjelder spesielt FSAs oppgaver i forhold til motvirkning av sikkerhetstrusler relatert til spionasje, sabotasje og terrorhandlinger som kan tenkes å ramme Forsvarets virksomhet og rikets sikkerhet. På disse feltene har FSA et utøvende ansvar på vegne av Forsvarssjefen. Dette arbeidet utføres av en operativ sikkerhetsavdeling i FSA, som er gitt et overordnet ansvar for den sikkerhetsmessige beskyttelsen av kritiske funksjoner i FMO. I 2006 har utvalget satt seg nærmere inn i oppgaver, arkiver og registre i operativ sikkerhetsavdeling, og vil i 2007 innarbeide kontrollrutiner for denne avdelingen.

Det pågår et løpende samarbeid mellom de organiserte EOS-tjenestene og FSA, både på ledernivå og på operativt plan. FSA er tillagt funksjoner innenfor FMO som har paralleller til de organiserte tjenestenes oppgaver i det sivile samfunn. På utvalgets spørsmål har FSA understreket at FSA utelukkende opererer innenfor FMO, og at saker der det vurderes å være grunnlag for etterforskning blir sendt videre til Militærpolitiet, til det alminnelige politiet eller til PST. Utvalgets oppgave i forhold til den operative virksomheten i FSA vil være å kontrollere at samarbeid og informasjonsutveksling med tjenestene skjer i

samsvar med de rammer som er fastlagt, og at det ikke oppstår gråsoner i forhold til ansvarsområder. FSA arbeider med en instruks for kontakt og samarbeid med PST.

Inspeksjon av personellsikkerhetstjenesten hos Fylkesmannen i Rogaland

Ved inspeksjon av personellsikkerhetstjenesten hos Fylkesmannen i Rogaland 2. november 2006 fremkom en del kritikkverdige forhold ved fylkesmannens saksbehandling i klareringssaker som utvalget etter inspeksjonen fant det nødvendig å påpeke i brev til fylkesmannen. Utvalget hadde også kritiske kommentarer til saksbehandlingen og realitetsavgjørelsen i tre konkrete saker.

Vedrørende de generelle spørsmålene knyttet til saksbehandlingen i klareringsavgjørelser påpekte utvalget at NSMs krav og retningslinjer om skriftlig intern begrunnelse ikke hadde vært fulgt ved embetet. Det samme gjaldt regelverkets krav om oppsett av referat fra sikkerhetssamtaler, og nedtegning av opplysninger fra referansesamtaler. Utvalget uttalte at fylkesmannens saksbehandling i klareringssaker på flere punkter ikke hadde vært tilfredsstillende, og påpekte betydningen av en grundig saksbehandling hensett til konsekvensene en klareringsnektelse kan ha i yrkessammenheng.

I inspeksjonen gjennomgikk utvalget tre enkelt-saker hvor sikkerhetsklarering ikke var innvilget. På bakgrunn av manglene ved saksbehandlingen var det vanskelig å etterprøve de overveielserne som lå til grunn for avgjørelsen, men vurderingene syntes strenge. Samtlige saker gjaldt klarering for Konfidensielt av ansatte i et renholdsfirma. I en av sakene hadde fylkesmannen muntlig innhentet supplerende opplysninger fra politiet før avgjørelsen ble truffet. I de to andre var avgjørelsene utelukkende basert på funn under personkontrollen. Ingen av de tre personene var blitt innkalt til sikkerhetssamtale for å utdype forholdene som fremkom under kontrollen. Utvalget anmodet fylkesmannen om å behandle dem på nytt.

I senere brev til utvalget beklaget fylkesmannen at det hadde forekommet mangelfulle saksbehandlingsrutiner, og opplyste at man var i ferd med å lage nye rutiner på de områdene utvalget hadde påpekt. Når det gjaldt de konkrete klareringsavgjørelsene, opplyste fylkesmannen at det var gjennomført sikkerhetssamtale og innvilget klarering for en av de tre. For de to andre var det ennå uklart om det fortsatt forelå et reelt klareringsbehov. Fylkesmannen lovet å komme tilbake med en endelig orientering når arbeidet med de to gjenstående sakene og med nye saksbehandlingsrutiner er avsluttet.

4. ETTERRETNINGSTJENESTEN

Inspeksjoner, generelt om kontrollen med tjenesten

Utvalget har i 2006 gjennomført to inspeksjoner i Etterretningstjenesten sentralt. Det er foretatt inspeksjon av Etterretningstjenestens stasjon i Vardø.

Med deler av utvalget er det i løpet av året avholdt ett møte i Etterretningstjenesten sentralt og ett møte lokalt.

Det har i 2006 ikke innkommet klager på Etterretningstjenesten.

I årsmeldingen for 2005 redegjorde utvalget for at det på grunn av de krevende tekniske sidene ved Etterretningstjenesten kunne være behov for å øke det årlige antallet inspeksjoner fra to til tre. Utvalget har i samråd med tjenesten besluttet å foreta en slik økning fra og med 2007.

Rettslige aspekter ved Etterretningstjenestens virksomhet

I årsmeldingen for 2005 refererte utvalget en prinsipiell sak som hadde vært tatt opp med Forsvarsdepartementet, om 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. Saken var tatt opp på bakgrunn av at en teknisk innhentingsmetode tjenesten hadde tatt i bruk, kunne synes å stå i strid med gjerningsbeskrivelsen i en bestemmelse i straffeloven, uten at dette forholdet var blitt vurdert. Da utvalget tok dette opp, resulterte det i at departementet gikk grundig inn i den konkrete saken. Departementet ga videre på generelt grunnlag uttrykk for at politisk godkjenning av nye metoder er nødvendig, og at unnlattelse av å innhente godkjenning etter omstendighetene kan få betydning for spørsmålet om bruken kan anses å være lovlig. Det ble også uttalt at en vurdering av rettslige aspekter etter omstendighetene vil inngå i godkjenningsprosessen.

Utvalget avsluttet saken på denne bakgrunn, men ba om å bli holdt underrettet om en varslet vurdering fra departementets side av spørsmålet om det burde utarbeides skrevne retningslinjer for å sikre en mer synlig og gjenfinnbar prosess for politisk godkjenning, hvor også en rettslig analyse etter omstendighetene vil kunne inngå.

Forsvarsdepartementet har fulgt opp dette, og har i brev til utvalget uttalt følgende:

"Departementet har i den løpende dialog med tjenesten understreket viktigheten av at nye metoder mv klareres med departementet. Vi har på vår side gjennomgått interne rutiner. Vi har lagt vekt på at slike klareringer så langt mulig skal skje skriftlig, slik at klarering er gjenfinnbar i tjenesten og således kontrollerbar for EOS-utvalget. I den sammenheng un-

derstreker vi at når departementet godkjenner eller på annen måte kommuniserer et syn til tjenesten, gjøres det alltid på vegne av forsvarsministeren.

Ut over ovennevnte tiltak har departementet foretatt en foreløpig gjennomgang som har konkludert med at vi trenger noe mer erfaringsgrunnlag før det tas stilling til om det er behov for å justere etterretningsinstruksjonen eller utgi utfyllende bestemmelser om politisk klarering av metoder og operasjoner. Det bemerkes at den foreløpige gjennomgang av praksis viser at tjenesten forelegger alle prinsipielle saker for departementet, herunder saker som dreier seg om nye metoder, viktige avtaler og nye prosjekter.

EOS-utvalget vil bli holdt underrettet om vårt videre arbeid relatert til ovenstående."

Extraordinary rendition

Amerikanske myndigheter bekreftet i 2006 at man som ledd i krigen mot terror i enkelte tilfeller i det skjulte hadde pågrepet terrorismistenkte og transportert dem til samarbeidspartnere i andre land for fengsling og avhør. Det var på det tidspunkt ført bevis for flere slike saker, hvor fangene var blitt mishandlet og torturert, bl.a. gjaldt dette en tysk og en kanadisk borger, som var blitt pågrepet i vestlige land og fløyet til henholdsvis Afghanistan og Syria. Denne praksisen har blitt kjent under betegnelsen "extraordinary rendition".

Både Europarådet og EU har de siste to årene gransket påstander om at myndighetene i europeiske land har bistått, eller kjent til og akseptert, ulovlige pågrep og fangetransporter i Europa utført av amerikanske myndigheter. Verken Europarådet eller EU nevner Norge i denne sammenheng i sine rapporter. I en rapport fra Europarådet 7. juni 2006 ("Alleged secret detentions and unlawful inter-state transfers involving Council of Europe member states"), ble det imidlertid antatt at norske myndigheter i 2003 eller 2004 ga CIA informasjon om en tysk borger som var blitt ulovlig pågrepet og satt fengslet i Afghanistan. Koblingen til Norge resulterte i påstander i norsk presse om at Etterretningstjenesten hadde kjennskap til virksomheten, og konkret at den hadde kjent til at amerikansk tjeneste i 2003 skulle ha planlagt å pågripe og uttransportere mullah Krekar. Det forekom også spekulasjoner i pressen om at norske flyplasser var blitt benyttet i slike transporter, og at luftfartsmyndighetene, og PST, måtte kjenne til dette.

På bakgrunn av presseoppslagene tok utvalget saken opp skriftlig med Etterretningstjenesten, og med PST. Det ble stilt spørsmål om det hadde forekommet noen form for samarbeid eller kontakt med utenlandske tjenester om saker vedrørende transport av terrorismistenkte eller personer med tilknytning til terrorismistenkte. Det ble også stilt spørsmål om tjenestene hadde kjennskap til hvorvidt andre norske myndigheter kunne være informert om bruk av norske flyplasser i forbindelse med slike transporter.

I svarbrev til utvalget opplyste Etterretningstjenesten at det på bakgrunn av presseoppslagene og utvalgets spørsmål var blitt foretatt undersøkelser internt i organisasjonen. Utvalget ble forsikret om at tjenesten ikke har kjent til noen tilfeller av slike transporter, og at den ikke på noe tidspunkt var blitt informert om virksomheten eller enkeltsaker av samarbeidende tjenester, eller blitt anmodet om noen form for bistand. Heller ikke var det gitt ut informasjon om enkeltindivider relatert til en slik virksomhet. Etterretningstjenesten hadde ikke kjennskap til hva andre norske myndigheter måtte ha av informasjon om en eventuell slik virksomhet.

Også PST skrev i sitt svar at tjenesten ikke hadde noe kjennskap til den aktuelle virksomheten, eller slike enkeltsaker med tilknytning til Norge. Tjenesten hadde ikke utlevert eller på annen måte behandlet opplysninger om den tyske borgeren som var nevnt i Europarådets rapport.

På bakgrunn av de svarene som er gitt, har utvalget ikke funnet grunnlag for å foreta videre undersøkelser i forhold til tjenestene. Utvalget har imidlertid bedt Luftfartstilsynet om en orientering om luftfartsmyndighetenes regelverk og informasjonstilfang relatert til problemstillingen.

Utvalgets kontroll med tjenestens tekniske informasjonsinnhenting

Utviklingen på data- og telekommunikasjonsområdet fører nødvendigvis til endringer i kommunikasjonspreferanser og -mønstre også hos de aktørene Etterretningstjenesten har i oppgave å følge med på. Tjenesten driver en kontinuerlig utvikling av sin kapasitet til teknisk informasjonsinnhenting for å kunne løse sine oppgaver. I 2006 har utvalget ved inspeksjon av Etterretningstjenesten prioritert kontrollen med denne innhentingsvirksomheten. Utvalgets sakkyndige har bistått utvalget i kontrollen på dette området, både i inspeksjonsmøtene og i forberedende møter i tjenesten. Bruk av teknisk ekspertise er helt nødvendig i kontrollen av denne virksomheten.

Tjenesten har på det nærmeste ferdigstilt det saksbehandlings- og analyseverktøyet for behandling av informasjon som samles inn gjennom den tekniske innhentingsvirksomheten, og som utvalget redegjorde for i fjorårets melding. Systemet legger til rette for intern kontroll, og innbefatter prosedyrer for oppdragsgivning, kvalitetssikring og legalitetskontroll av hvert enkelt innhentingsoppdrag. Under utviklingen av det nye verktøyet har tjenesten hatt en dialog med utvalget om tilrettelegging også for ekstern kontroll. Systemet gjør det enklere enn tidligere å se på grunnlaget for et innhentingsoppdrag, hvilken informasjon som er innhentet, og hvordan informasjonen er behandlet.

I henhold til etterretningstjenesteloven § 4 skal Etterretningstjenesten "ikke på norsk territorium overvåke eller på annen fordekt måte innhente informasjon om norske fysiske eller juridiske personer". Forbudet stiller krav til at tjenestens tekniske innhentingsevne innbefatter rutiner som fanger opp og identifiserer norske objekter så snart nasjonaliteten er klarlagt. Tjenesten følger normalt den praksis at informasjon om norske borgere, og om utenlandske borgere med opphold i Norge, oversendes PST dersom den anses å være av faglig relevans for denne tjenesten. De praktiske situasjonene hvor informasjon som ikke vedrører tjenestens oppgaver vil kunne bli samlet inn gjennom de tekniske innhentingssystemene, er ved innhenting rettet mot andre objekter, eller gjennom informasjon som innhentes i en tidlig fase, før objektets nasjonalitet eller oppholdssted er kjent. En sentral oppgave for utvalget er å påse at tjenesten har betryggende rutiner for detektering og håndtering av slik informasjon, og at rutinene følges i praksis. Det grunnleggende kontrollpunktet på dette området gjelder ettersyn med at tjenesten ikke bevisst driver innhenting i strid med § 4 og den praksis som er beskrevet.

De kontrollene som har vært gjennomført i 2006, 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 av den tekniske innhentingsevnen i Etterretningstjenesten.

Tjenestens vektlegging av og ressursbruk på teknisk informasjonsinnhenting er betydelig. Den informasjonsmengden som samles inn, er også betydelig, og økende. Dette er momenter som tilsier en fortsatt målrettet og aktiv kontroll på området.

Informasjonsutveksling med utenlandske samarbeidende tjenester

I årsmeldingen for 2005 ga utvalget en orientering om Etterretningstjenestens praksis når det gjelder informasjonsutveksling med utenlandske samarbeidende tjenester. Bakgrunnen var at det etter etterretningstjenesteloven § 3 bokstav g er en av Etterretningstjenestens oppgaver å tilveiebringe informasjon om internasjonal terrorisme, samtidig som det internasjonale samarbeidet på dette området er økende - mellom både sikkerhetstjenester og etterretningstjenester. Som redegjort for i fjorårets melding, følger tjenesten regelmessig den praksis at all informasjon eller forespørsler om informasjon som mottas og som gjelder norske borgere eller utenlandske borgere med opphold i Norge, enten slettes eller videresendes PST. Det bør imidlertid tilføyes at tjenesten, i henhold til etterretningstjenesteloven § 4 annet ledd, kan oppbevare informasjon også om norske borgere såfremt informasjonen har direkte tilknytning til ivare-

takelsen av tjenestens lovbestemte oppgaver. Denne videre adgangen til å *oppbevare* informasjon, refererer seg til informasjon som er lovlig mottatt, f.eks. i det internasjonale etterretningssamarbeidet. Slik oppbevaring skjer i en viss utstrekning og er et viktig kontrollpunkt for utvalget.

Det er i løpet av 2006 foretatt en grundig gjennomgang av tjenestens rutiner og sambandssystemer for informasjonsutveksling med utenlandske samarbeidende tjenester. Utvalget ser nå på hvilke kontrollrutiner som bør etableres for disse systemene, og i den forbindelse problemstillinger knyttet til samarbeidende tjenesters behov for kildevern. Det tas sikte på i samarbeid med tjenesten å etablere rutiner for kontroll i løpet av første halvår 2007.

Ny samarbeidsinstruks for Etterretningstjenesten og Politiets sikkerhetstjeneste

Ved kongelig resolusjon 13. oktober 2006 ble det fastsatt ny instruks om samarbeidet mellom Etterretningstjenesten og PST. Instruksen ble fremmet av Forsvarsdepartementet, men er forberedt i samarbeid mellom Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet. Utvalget har fått orienteringer om instruksen i Etterretningstjenesten og i PST. I orienteringene ble det vist til at behovet for en ny samarbeidsinstruks mellom de to tjenestene har blitt mer følbart de senere årene som følge av økningen i det internasjonale kontrattterrorarbeidet og økt frykt for spredning av masseødeleggelsesvåpen.

I henhold til § 1 i instruksen er formålet med den å fremme samarbeidet mellom tjenestene og bidra til at de i fellesskap skal kunne møte aktuelle trusler og sikkerhetsutfordringer på en effektiv måte. Instruksen skal også sikre klare ansvarsforhold og rutiner ved kontakt mellom tjenestene. Gjensidig bistand i konkrete saker er regulert i § 7, og kan omfatte informasjonsinnhenting, utveksling av informasjon og vurderinger, analysebistand og utlån av utstyr eller annen teknisk bistand. I § 8 angis mer spesifikt hvordan samarbeidet om vurderinger av sikkerhetstrusler mv. skal foregå. Den nærmere fremgangsmåte for informasjonsutveksling er angitt i § 9.

I § 8 siste ledd er Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet gitt myndighet til å beslutte å opprette en felles enhet mellom tjenestene for blant annet produksjon av felles trusselvurderinger og øvrige etterretningsanalyser i relasjon til internasjonal terrorisme. I de orienteringene utvalget har fått, er det opplyst at et det er under etablering et felles "funksjonelt analysesenter" for tjenestene, som spesielt skal bidra til å styrke arbeidet mot internasjonal terrorisme.

Arbeidsdelingen mellom PST og Etterretningstjenesten bygger på at PST er tillagt ansvaret for forhold knyttet til rikets sikkerhet og vitale nasjonale

samfunnsinteresser innenfor landets grenser, mens Etterretningstjenesten har et tilsvarende ansvar utenfor Norge. Dagens trusselbilde er mer uklart og grenseoverskridende enn tidligere, noe som representerer en utfordring for grensedragningen mellom tjenestene. I kontrollarbeidet er det viktig å påse at ikke tjenestene yter hverandre bistand på måter som ville innebære en omgåelse av de rammene som er fastsatt for virksomhetene, f.eks. ved at Etterretningstjenestens kapasiteter blir benyttet til å bistå PST i deres undersøkelser av personer innenfor landets grenser eller av norske borgere i utlandet.

I de orienteringene utvalget har fått, er det understreket at instruksjonen utelukkende representerer en kodifisering av tidligere praksis. Det er imidlertid grunn til å anta at kodifiseringen i seg selv vil stimulere til økt samarbeid, fordi den klargjør grunnlaget og angir rutiner og betingelser. Videre er som nevnt økt samarbeid et uttrykkelig formål med instruksjonen.

Informasjonsutvekslingen og samarbeidet mellom PST og Etterretningstjenesten følger i dag fastlagte rutiner, og dokumenteres for etterfølgende tilsyn - så langt utvalget er i stand til å kontrollere dette. Utvalget vil opprettholde den kontrollen som i dag føres med informasjonsutvekslingen mellom tjenestene.

Inspeksjon av Forsvarets stasjon i Vardø (Globus I og Globus II)

Før inspeksjonen i 2006 ble Forsvarets stasjon i Vardø (FSTV) sist gang inspisert i 2002. Det har gjennom årene vært stor offentlig interesse omkring stasjonen, spesielt Globus II-radaren, som det fra enkelte hold har vært hevdet inngår i eller enkelt vil kunne innlemmes i et amerikansk rakettforsvarssystem.

Ved de inspeksjonene som tidligere har vært gjennomført, har utvalget ikke funnet holdepunkter for at installasjoner ved stasjonen eller bruken av dem har kommet i konflikt med kravet om at Etterretningstjenestens virksomhet skal være underlagt full nasjonal kontroll - et krav som i dag er nedfelt i etterretningsinstruksjonen § 4.

Ved inspeksjon av Forsvarets stasjoner benyttes alltid en teknisk ekspert som er engasjert av utvalget og som er uten forbindelse med tjenestene. Dette ble gjort også ved inspeksjonen i 2006.

Tjenesten har tidligere gitt utvalget en grundig innføring i stasjonens oppgaver og tekniske kapasiteter. Det har blitt lagt spesiell vekt på å orientere om bruksområdene for Globus-radarene (I og II), og hvilke prosedyrer som følges ved innhenting av informasjon gjennom dem. Ved inspeksjonen i 2006 ga tjenesten en oppdatert orientering om bruken av de to radarene, det tekniske utstyret og sambandssystemene stasjonen er tilknyttet. Globus II har de samme

oppgavene som ved inspeksjonen i 2002 - etterretning, forskning og romovervåking. De to førstnevnte oppdragene er rent nasjonalt drevet, men i romovervåkingsoppdraget samarbeider E-tjenesten med US Air Force Space Command. I dette oppdraget inngår Globus II-radaren i en verdensomspennende amerikansk radarkjede (Space Surveillance Network, SSN), som har til oppgave å identifisere og posisjonsbestemme alle menneskeskapte objekter i rommet. Et viktig formål med radarkjeden er å kontrollere at satellitter holder seg innenfor tildelte baner. I dette arbeidet bidrar Etterretningstjenesten til å holde å jour den såkalte romkatalogen, som inneholder en oversikt over alle menneskeskapte objekter i rommet.

Amerikanske oppdrag innenfor romovervåkingsprogrammet går alltid til en norsk operatør i Vardø, som må foreta en manuell operasjon for å iverksette oppdraget. Fjernstyring er ikke teknisk mulig med dagens konfigurasjon. På grunn av dens tekniske utforming er Globus II-radaren uegnet til bruk i et rakettforsvarssystem. Tjenesten har på utvalgets spørsmål gitt uttrykk for at svaret er det samme også dersom man ser begge radarenes egenskaper og kapasiteter under ett.

På utvalgets spørsmål opplyste Etterretningstjenesten at det ikke foregår noen form for innhenting eller behandling av personopplysninger ved stasjonen, og at virksomheten heller ikke for øvrig er rettet mot norske borgere. Inspeksjonen ga ingen indikasjoner på bruk eller bruksmuligheter ut over det utvalget tidligere har blitt orientert om, og som er omtalt i tidligere årsmeldinger.

5. GENERELT OM KONTROLLVIRKSOMHETEN

10 år med parlamentarisk kontroll av de hemmelige tjenester (HE)

Erfaringer og utviklingstrekk

Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste er det yngste av Stortingets eksterne kontrollorganer. Ordningen ble opprettet ved lovvedtak i 1995, og det første utvalget ble valgt av Stortinget i mars 1996. Utvalget har dermed lagt sine første 10 år bak seg, og har i denne perioden ført en regelmessig og tett kontroll av de hemmelige tjenestene. For utvalget har særlig dialogen med ledelsen i tjenestene og inspeksjonsvirksomheten vært viktige elementer for å kunne bygge opp den kompetanse som utvalget har i dag.

Det har vært et tiår med store forandringer, som til dels har gjenspeilet seg i den offentlige debatten. Etter den kalde krigens slutt har tjenestene vært gjennom betydelige omstillinger og har måttet tilpasse seg nye sikkerhetsutfordringer. I dag er det stor grad av ro og konsensus omkring tjenestene, og de frem-

står som profesjonelle og rettssikkerhetsorienterte. Virksomheten er innrettet mot det nye trusselbildet, som fremfor alt preges av internasjonal terrorisme. Et annet viktig trekk er den stadige utviklingen av ny teknologi for data- og telekommunikasjon. Tjenestene tilpasser seg kontinuerlig teknologiutviklingen, og EOS-utvalget må følge med på denne for å kunne føre en effektiv kontroll.

Også i Norge har det blitt innført skjerpede straffebestemmelser og blitt gitt utvidede fullmakter for de hemmelige tjenestene. PST fikk i 2005 adgang til å benytte tvangsmidler i forebyggende øyemed i visse typer saker. Ved denne lovendringen forutsatte Stortinget at hjemmelen måtte brukes med stor varsomhet, og styrket utvalgets kontroll ved å bevilge midler til en ny stilling i utvalgets sekretariat. I en demokratisk rettsstat er det av avgjørende betydning at ikke økte muligheter for inngrep i borgernes privatliv går på bekostning av rettssikkerheten og prinsipper som følger av internasjonale menneskerettigheter. For utvalget er det i dag en særlig utfordring å kontrollere at tjenestene opererer innenfor de rammene som er satt for å bruke de utvidede hjemlene. Etter 11. september 2001 har det i de fleste land skjedd et stemningsskifte ikke bare politisk, men også i befolkningen, med hensyn til hvor man bør legge balansepunktet mellom på den ene siden å trygge individuelle rettigheter, og på den annen side ivareta den offentlige sikkerheten. Utvalget skal påse at tjenestene ikke opptrer på en måte som fører til at det foretas inngrep i individets rettigheter i større grad enn det rettslige rammeverket gir anledning til.

Det er en kjensgjerning at åpenhet er demokratiets helt nødvendige forutsetning, men også demokratier er avhengig av å kunne forsvare seg mot ytre og indre fiender. Dette gjør det nødvendig å unnta deler av tjenestenes virksomhet fra offentlighetens innsyn gjennom å sikkerhetsgradere informasjon som behandles. Et utviklingstrekk som preger tjenestene i denne forbindelse, er omfanget av hemmelighold. Her har det skjedd en holdningsendring. Tjenestene er seg fremdeles fullt bevisst kravet til å beskytte norske sikkerhetsinteresser i bredeste forstand. Men i dag legger tjenestene større vekt på å gi offentligheten generell informasjon om hva deres virksomhet består i. Lovreguleringen de senere år har også bidratt til avmystifisering av hva tjenestene driver med.

Det ligger i sakens natur at utvalgets kontroll i stor grad må være lukket. Utvalget har vidt innsyn i tjenestenes virksomhet, på offentlighetens vegne. Siden utvalgets årsmeldinger er ugraderte, vil ikke disse gi allmennheten det fulle bildet av utvalgets virksomhet. Når dette er sagt, er det viktig å presisere at utvalget ønsker å ha en åpen holdning når det gjelder virksomheten og det arbeidet utvalget utfører. En noe høyere offentlig profil enn utvalget til nå har hatt, vil

både kunne bidra til å gjøre kontrollordningen bedre kjent for borgerne samt stimulere til debatt omkring EOS-tjenestene og deres arbeid samt utvalgets kontrollvirksomhet.

Internasjonal utvikling

Nasjonale sikkerhetsutfordringer er i endring, samtidig som menneskerettighetene har fått større oppmerksomhet og blitt mer anerkjent nasjonalt og internasjonalt. Kontrollen med de hemmelige tjenestene har blitt en integrert del av det demokratiske systemet. Landene har skapt ulike systemer for kontroll med de hemmelige tjenestene, og EOS-utvalget har i løpet av de siste årene etablert et samarbeid med flere lands kontrollorganer, for å utveksle erfaringer. I mange land er det opprettet institusjoner som på vegne av det politiske systemet kontrollerer de hemmelige tjenestene. I noen tilfeller er det den lovgivende forsamling, eller et organ på vegne av nasjonalforsamlingen, som kontrollerer. Slik er det blant annet i Storbritannia og i Norge. I noen land er det den utøvende makt, altså regjeringen, som kontrollerer. Slik er det for eksempel i Sverige. Det er meget stor variasjon i måten landene kontrollerer sine hemmelige tjenester på. Men uansett valg av konstitusjonell modell har de nye ordningene det til felles at en sentral oppgave er å arbeide for at borgernes demokratiske og juridiske rettigheter ikke blir truet av tjenestene.

EOS-utvalget skal i den forbindelse blant annet påse at tjenestene ikke tar i bruk mer inngripende midler enn det som er "nødvendig etter forholdene". I regelverket for EOS-tjenestene gis de enkelte tjenestene hjemler til å foreta inngrep i borgernes personvern. I tillegg til at tjenestenes inngrep overfor borgerne må være i samsvar med de kravene som er oppstilt i nasjonal rett, må de oppfylle folkerettslige regler som er gitt til beskyttelse av borgernes personvern. I Europa er Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) sentral for ivaretagelsen av menneskerettighetene. Konvensjonen fikk i 1999 status som norsk lov, og går ved motstrid foran annen lovgivning.

Relatert til EOS-tjenestenes virkefelt er særlig EMK artikkel 8 om retten til respekt for privatliv og familieliv sentral. Konvensjonen oppstiller en rekke krav som må være oppfylt for at statene skal kunne gjøre inngrep i den enkeltes privatliv. Inngrep må være i samsvar med lov, nødvendig i et demokratisk samfunn og begrunnet i nærmere oppregnede formål. Ett av disse formålene er hensynet til nasjonal sikkerhet.

Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) behandler klager fra enkeltpersoner mot statene med påstand om brudd på menneskerettighetene. Det finnes en del praksis fra EMD som gjelder

unntak fra retten til respekt for privatliv og familieliv av hensyn til den nasjonale sikkerheten. I noen saker har spørsmålet vært om det har blitt begått ulovlig overvåking for å ivareta dette hensynet. Domstolen har i sin praksis akseptert hemmelige tjenester og skjulte overvåkingsmetoder som nødvendige i et demokratisk samfunn, men har stilt visse krav til arten, omfanget og varigheten av inngrep, samt til grunnlaget for overvåkingen og hvem som har kompetanse til å iverksette denne.

To avgjørelser som ble avsagt av EMD i juni 2006, er av interesse i denne sammenheng. I den ene av disse, *Segerstedt-Wiberg and others v. Sweden*, konstaterte domstolen at det forelå en krenkelse av EMK artikkel 8. Klagerne hadde ved begjæring om innsyn fått kopier av en del gamle dokumenter som omhandlet deres politiske virksomhet. Samtidig viste kopiene at sikkerhetspolitiet måtte sitte på mer informasjon om dem. Domstolen fant at det svenske sikkerhetspolitiets oppbevaring av de personopplysningene det var gitt innsyn i, innebar et uforholdsmessig inngrep i klagerens rett til privatliv som ikke ble ansett å være nødvendig i et demokratisk samfunn, og derfor innebar en krenkelse av artikkel 8. På dette punktet kom domstolen til at også artikkel 13, om retten til "effektivt rettsmiddel", var krenket, fordi det ikke var etablert et klageorgan eller annen prøvingsinstans med myndighet til å treffe beslutning om sletting av disse opplysningene. Registernämnden, som fører kontroll med sikkerhetspolitiets registre, ble i denne sammenheng ikke ansett å tilfredsstillende kravene til et effektivt rettsmiddel. Sikkerhetspolitiets nektelse av å gi klagerne et fullstendig innsyn i deres mapper, ble imidlertid ikke ansett som noen konvensjonskrenkelse. Domstolen aksepterte den svenske statens vektlegging av hensynet til nasjonal sikkerhet og forebygging av terrorisme fremfor klagerens interesse i fullt innsyn.

Den andre saken, *Weber and Saravia v. Germany*, gjaldt spørsmål om tysk lovgivnings regulering av e-tjenestens adgang til kommunikasjonsovervåking, var i strid med artikkel 8 i EMK. Domstolen kom til at inngrepet ikke var konvensjonsstridig. Den uttalte at den tyske staten måtte ha en relativt vid skjønnsmargin ved valg av metoder for å beskytte nasjonale sikkerhetsinteresser. Etter en grundig gjennomgang av den aktuelle lovgivningen konkluderte domstolen med at det samlet sett var etablert effektive og tilfredsstillende garantier mot misbruk. Det ble særlig lagt vekt på momenter som inngrepets rekkevidde og varighet, tildelingen av kompetanse til å iverksette inngrep, og de nasjonale rettsmidler som stod til rådighet.

Avgjørelsene illustrerer de avveininger som må foretas mellom på den ene side hensynet til den nasjonale sikkerheten og på den annen side hensynet til enkeltmenneskenes rettsvern. Disse avveiningene er relevante også ved utvalgets undersøkelse av enkelt saker i tjenestene.

Utvikling av kontrollarbeidet

I løpet av tiårsperioden er sekretariatet blitt vesentlig styrket, noe som i betydelig grad har bedret utvalgets muligheter for å føre en effektiv og grundig kontroll. Sekretariatet består nå av tre jurister og en administrativt ansatt. I tillegg benytter utvalget en teknisk sakkyndig. Bruk av teknisk ekspertise er helt nødvendig i kontrollen med Etterretningstjenesten, men benyttes i noen utstrekning også i kontrollen med de andre tjenestene. Et styrket sekretariat har bedret kvaliteten på utvalgets inspeksjoner. Alle sentrale inspeksjoner forberedes ved at sekretariatet i møter hos tjenestene foretar søk i arkiver og registre og gjennomgår dokumenter. Som ledd i forberedelsen av utvalgets inspeksjoner orienteres tjenesten om hvilke spørsmål utvalget ønsker drøftet og hvordan inspeksjonen ønskes lagt opp. Utvalget tar også opp spørsmål som ikke er varslet på forhånd. Ved at den faglige kompetansen i sekretariatet er styrket, har utvalget blitt i stand til å føre en mer spisset og systematisk kontroll. Sekretariatets styrking og sentrale rolle for tilretteleggingen av utvalgets arbeid har utviklet seg over tid i samsvar med utvalgets egne ønsker og behov. Det er grunn til å fremheve at tjenestene har vist imøtekommenhet og hatt en positiv holdning til denne prosessen, noe som har vært en avgjørende forutsetning. Det er sannsynlig at både aktiviteten og den tekniske kompleksiteten i tjenestenes virksomhet vil øke i årene som kommer. Med en slik utvikling kan det ikke utelukkes at det vil oppstå behov for en videre styrking av sekretariatet, både på det tekniske, det juridiske og det politiske området.

6. UTVALGETS SAMMENSETNING, ADMINISTRATIVE FORHOLD

Utvalgets sammensetning

Stortinget valgte 30. juni 2006 Helga Hernes til ny leder av utvalget etter ambassadør Leif Mevik, som hadde vært leder siden juni 1999. Hernes har tidligere vært ambassadør og statssekretær, og er i dag tilknyttet PRIO som forsker. Som nye medlemmer ble valgt tidligere stortingsrepresentant Knut Hanselmann (FrP) og tidligere stortingsrepresentant og statsråd Gunhild Øyangen (A). Utvalgets nestleder Svein Grønnern og utvalgsmedlem Trygve Harvold ble gjenvalgt.

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

Helga Hernes, Oslo, leder	30. juni 2009
Svein Grønnern, Oslo, nestleder	30. juni 2011
Stein Ørnhøi, Tvedestrand	30. juni 2009
Kjersti Graver, Bærum	30. juni 2009
Trygve Harvold, Oslo	30. juni 2011
Knut Hanselmann, Askøy	30. juni 2011
Gunhild Øyangen, Agdenes	30. juni 2011

Administrative forhold

Utvalgets utgifter i 2006 har vært kr 5 608 917 mot budsjett på kr 5 860 000.

Hakon Huus-Hansen har arbeidet som sekretariatsleder for utvalget i 2006. Henrik Magnusson har arbeidet som juridisk sekretær. Fra 4. september er også Ingeborg Skonnord ansatt i utvalget som juridisk rådgiver. Førstekonsulent Lise Enberget har hatt ansvar for de kontormessige gjøremål.

Oslo, den 13. mars 2007

Helga Hernes

Svein Grønnern

Stein Ørnhøi

Kjersti Graver

Trygve Harvold

Knut Hanselmann

Gunhild Øyangen

Hakon Huus-Hansen

