



---

# Dokument nr. 18

(2008–2009)

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

---



## FORORD

I samsvar med lov 3. februar 1995 nr. 7 om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste avgir EOS-utvalget årlig melding til Stortinget om sin virksomhet. Meldingen for 2008 er lagt opp på samme måte som tidligere år. I kapittel I er det gitt en kort introduksjon om utvalgets mandat og sammensetning. Kapittel II inneholder en oversikt over utvalgets virksomhet i 2008 hvor det redegjøres for hovedpunktene i kontrollen med tjenestene, gjennomføring av inspeksjoner samt behandling av klager og saker tatt opp av eget tiltak. I tillegg gis det en omtale av utvalgets kontakt med andre offentlige myndigheter samt utenlandske kontrollorganer. Utveksling av erfaringer mellom kontrollorganer er av vesentlig betydning for å kunne utvikle kompetanse på et område som er skjermet for innsyn fra allmennheten.

I kapittel III–V redegjøres det for kontrollen med tjenestene, både inspeksjonsvirksomheten generelt og saker av prinsipiell betydning som utvalget har tatt opp med tjenestene. Erfaringene fra virksomheten i 2008 har vist at utvalgets kontroll bidrar til å sikre enkeltindividets rettssikkerhet, og til å skape tillit i befolkningen til at tjenestene opererer innenfor sitt legale rammeverk.

Ved Stortingets behandling av årsmeldingen fra utvalget for 2007, ba kontroll- og konstitusjonskomiteen i innstillingen om at utvalget skulle komme tilbake med en nærmere orientering om oppfølging av enkelte saker. Disse sakene er omtalt i årsmeldingen med referanse til komiteens anmodning i de aktuelle avsnittene.

I kapittel VI refereres utvalgets forslag om lov- og instruksendringer. Kapittel VII gjelder administrative forhold. Som vedlegg til meldingen følger en orientering om utvalget, kontrollloven og kontrollinstruksen samt brev til Stortinget vedrørende forslag til lov- og instruksendring.



## Innhold

	Side		Side
<b>I. Mandat og sammensetning</b> .....	7	<b>IV. Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM)</b> .	22
1. Utvalgets mandat .....	7	1. Inspeksjoner, generelt om kontrollen med tjenesten .....	22
2. Utvalgets sammensetning .....	7	2. Klareringsadgang for personell under omstilling i Forsvaret .....	23
<b>II. Oversikt over utvalgets virksomhet i 2008</b> .....	8	3. Spørsmål om klageadgang ved nektelse av innsyn i graderte dokumenter .....	24
1. Hovedpunkter i kontrollen med tjenestene .....	8	4. Inspeksjon av personellsikkerhetstjenesten i Utenriksdepartementet .....	24
2. Inspeksjonsvirksomheten .....	8	5. Inspeksjon av personellsikkerhetstjenesten i Post- og teletilsynet .....	25
3. Klagesaker og saker tatt opp av eget tiltak .....	9	6. Inspeksjon av personellsikkerhetstjenesten i Oljedirektoratet .....	26
4. Møter og besøk .....	9	7. Kontrollen med virksomheten i FSA (Forsvarets sikkerhetsavdeling) .....	26
5. Seminar om kontroll med internasjonalt etterretningsarbeid .....	10	7.1 Innledning .....	26
<b>III. Politiets sikkerhetstjeneste (PST)</b> .....	10	7.2 FSAs arbeidsmetoder innen sikkerhetsetterretning .....	27
1. Inspeksjoner, generelt om kontrollen med tjenesten .....	10	7.3 Innsynsrett ved henleggelse av klareringssak .....	27
2. Kontrollen med arkiver og registre .....	11	7.4 FSAs saksbehandling i en klagesak – virksomhetsbegrepet .....	29
2.1 Innledning .....	11	7.5 Enkelt saker som er tatt opp med FSA .....	29
2.2 Enkeltregister, tjenestens praktisering av kravet om individuell vurdering før registrering .....	11	7.6 Saksbehandlingstiden i saker om sikkerhetsklarering .....	30
2.3 Evaluering av arbeidsregistreringer på kontraetterretningsfeltet .....	12	<b>V. Etterretningstjenesten (E-tjenesten)</b> .....	30
2.4 Kontrollen av emnearkiver og person-saksarkiver – avlevering til Riksarkivet ....	12	1. Inspeksjoner, generelt om kontrollen med tjenesten .....	30
3. PSTs behandling av begjæringer om avgradering og innsyn .....	13	2. Informasjonsforespørsel fra E-tjenesten til PST .....	31
4. Registreringsbegrepet og slettingsbegrepet i PSTs arbeidsregister .....	17	3. Samarbeidsoperasjon mellom PST og E-tjenesten .....	32
5. Utlevering av personopplysninger til utenlandske samarbeidende tjenester .....	17	4. Politisk godkjenning av metoder og operasjoner .....	33
6. PSTs bruk av skjulte tvangsmidler .....	18	5. Informasjonsutveksling med utenlandske samarbeidende tjenester .....	34
7. Samarbeidsoperasjon mellom PST og E-tjenesten .....	18	6. Utvalgets kontroll med tjenestens tekniske informasjonsinnhenting .....	34
8. Samarbeidet mellom PST og tollmyndighetene .....	20	<b>VI. Forslag om lov- og instruksendring</b> .....	35
9. Samarbeidet mellom PST og utlendingsmyndighetene .....	21	<b>VII. Administrative forhold</b> .....	35
10. Etterforskning av PSTs kilder/informanter .	21	1. Budsjett og regnskap .....	35
11. Forebyggende saker ved en lokal PST-enhet .....	21	2. Personale .....	35

	Side		Side
<b>Vedlegg</b>			
1. Orientering om EOS-utvalget .....	37	3. Instruks 30. mai 1995 nr. 4295 om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS) .....	42
2. Lov 3. februar 1995 nr. 7 om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste .....	40	4. Forslag til endringer i regelverket for EOS-utvalget .....	45

I henhold til kontrolloven 3. februar 1995 nr. 7 § 8 nr. 2 skal utvalgets meldinger til Stortinget være ugradert. Hvorvidt informasjonen er sikkerhetsgradert skal etter sikkerhetsloven avgjøres av den som har utstedt informasjonen. Før meldingen avgis til Stortinget, sender utvalget de respektive delene av meldingsteksten til tjenestene for at de skal avklare om meldingen følger dette kravet.



# Dokument nr. 18

(2008–2009)

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 2008

Til Stortinget

### I. MANDAT OG SAMMENSETNING

#### 1. Utvalgets mandat

EOS-utvalgets mandat er gitt i lov 3. februar 1995 nr. 7 om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste, og i instruks om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste, fastsatt ved stortingsvedtak 30. mai 1995. EOS-utvalget skal føre løpende kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-tjeneste) som utføres av offentlige myndigheter, eller under styring av eller på oppdrag fra offentlige myndigheter. I lov om forebyggende sikkerhetstjeneste 20. mars 1998 nr. 10 § 30 og i lov om Etterretningstjenesten 20. mars 1998 nr. 11 § 6, er det inntatt bestemmelser som viser til kontrollloven og som slår fast at tjenestene er underlagt utvalgets kontroll.

Den sentrale oppgaven som tilligger utvalget er å påse at det ved utøvelse av EOS-tjeneste ikke blir begått urett mot den enkelte, jf. kontrollloven § 2. Utvalget skal også føre en alminnelig legalitetskontroll med tjenestene, idet bestemmelsen videre pålegger utvalget å påse at tjenestene holder sin virksomhet innenfor rammen av lov, direktiver og ulovfestet rett.

Det primære virkemiddelet i kontrollvirksomheten er inspeksjoner av tjenestenes arkiver, datasystemer og installasjoner av enhver art, jf. kontrollinstruksen § 11 nr. 2. Kontrollen med enkeltsaker og operasjoner skal være etterfølgende, og den skal være til minst mulig ulempe for tjenestenes løpende operative virksomhet, jf. kontrollinstruksen §§ 4 og

7. Ved utøvelse av innsynsretten, skal utvalget se hen til hva som er nødvendig ut fra kontrollformålet, og det skal tas spesielt hensyn til behovet for vern av opplysninger mottatt fra utenlandske samarbeidende tjenester.

Utvalget skal undersøke alle klager fra enkeltpersoner og organisasjoner, jf. kontrollloven § 3 annet ledd. Enhver klage eller henvendelse hvor det gjøres gjeldende at det begås eller er begått urett fra tjenestens side, undersøkes i den eller de tjenester som klagen retter seg mot.

En orientering som gir mer inngående informasjon om utvalget og kontrollvirksomheten er inntatt i vedlegg 1.

#### 2. Utvalgets sammensetning

EOS-utvalget har syv medlemmer, medregnet leder og nestleder. Det oppnevnes ikke varamedlemmer. Medlemmene velges av Stortinget i plenum, etter innstilling fra Stortingets presidentskap. Funktionsperioden er normalt fem år. Medlemmene kan gjenoppnevnes.

Utvalget utfører sitt løpende arbeid uavhengig av Stortinget, og stortingsrepresentanter kan ikke være medlem av utvalget. Stortinget har lagt vekt på at utvalget bør ha en bred sammensetning, hvor både politisk erfaringsbakgrunn og erfaring fra andre samsfunnsområder er representert.

Det er ikke skjedd endringer i utvalgets sammensetning i 2008. Utvalget ledes av *Helga Hernes*, seniorryrådgiver i PRIO, tidligere statssekretær i Utenriksdepartementet og ambassadør til Wien og Bern. Utvalgets nestleder er *Svein Grønnern*, generalsekretær for SOS-barnebyer i Norge og tidligere generalsekretær i Høyre. Utvalgets øvrige medlemmer har i 2008 vært *Kjersti Graver*, lagdommer i Borgarting lagmannsrett og tidligere forbrukerombud, *Trygve Harvold*, direktør i Lovdata, *Gunhild Øyangen*, tidligere

stortingsrepresentant og statsråd for Arbeiderpartiet, *Knut Hanselmann*, ordfører i Askøy kommune og tidligere stortingsrepresentant for Fremskrittspartiet, og *Theo Koritzinsky*, førsteamanuensis i samfunns-

fag ved Høgskolen i Oslo og tidligere stortingsrepresentant og partileder for Sosialistisk Venstreparti.

Kjersti Graver døde 14. februar 2009. Hun var medlem av utvalget fra 29. mai 1998, og var gjenvalgt frem til 30. juni 2009.

Oversikt over medlemmenes valgperioder (dato da medlemmet første gang ble oppnevnt, og dato for funksjonsperiodens utløp):

Helga Hernes, Oslo	leder	8. juni 2006	– 30. juni 2009
Svein Grønnern, Oslo	nestleder	13. juni 1996	– 30. juni 2011
Kjersti Graver, Bærum		29. mai 1998	– 30. juni 2009 († 14. februar 2009)
Trygve Harvold, Oslo		7. november 2003	– 30. juni 2011
Knut Hanselmann, Askøy		8. juni 2006	– 30. juni 2011
Gunhild Øyangen, Agdenes		8. juni 2006	– 30. juni 2011
Theo Koritzinsky, Oslo		24. mai 2007	– 30. juni 2009

## II. OVERSIKT OVER UTVALGETS VIRKSOMHET I 2008

### 1. Hovedpunkter i kontrollen med tjenestene

*Politiets sikkerhetstjeneste (PST)*: På bakgrunn av en konkret klagesak har utvalget tatt opp med PST og Justisdepartementet spørsmål om enkeltindivider vil kunne ha adgang til innsyn i opplysninger om dem selv i tjenestens arkiver og registre, og om hvilke krav som skal stilles til myndighetenes behandling av innsynsbegjæring. Personopplysninger i PSTs arkiver og registre er i stor grad sikkerhetsgraderte og dermed taushetsbelagte, og de kan også av andre grunner være undergitt taushetsplikt. Men også for PST må utgangspunktet være at en begjæring om innsyn skal undergis en konkret vurdering av spørsmål om avgradering og eventuelt meroffentlighet. En slik behandlingsmåte, som følger av lov- og forskriftsbestemmelser, må følges selv om innsyn i personopplysninger i PST bare unntaksvis vil kunne være aktuelt. Utvalget har overfor tjenesten og Justisdepartementet understreket dette standpunktet.

Ved kontroll av en samarbeidsoperasjon mellom PST og Etterretningstjenesten kom utvalget til at det knyttet seg tvil til om PST hadde anvendt en rettslig kjennelse om postbeslag i samsvar med kjennelsens formål og straffeprosesslovens regler. Utvalget stilte seg også kritisk til at tjenesten hadde unnlatt å informere retten om formålet med å ta beslag i en bestemt postforsendelse.

*Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM)*: Kontrollen med Nasjonal sikkerhetsmyndighet i 2008 har ikke avdekket særskilte enkeltsaker eller rutinesvikt i tjenesten. Utvalget ble imidlertid oppmerksom på enkelte saker behandlet av den operative sikkerhetsavdelingen i Forsvarets sikkerhetsavdeling (FSA), som endret navn til Forsvarets sikkerhetstjeneste (FOST) med virkning fra 1. januar 2009. Utvalget har foretatt grundige undersøkelser i saken og det er reist spør-

mål om hvilke arbeidsmetoder FSA kan benytte for å innhente informasjon om sikkerhetstruende hendelser.

*Etterretningstjenesten (E-tjenesten)*: I en konkret sak som gjaldt en informasjonsforespørsel fra E-tjenesten til PST om en norsk borger, uttalte utvalget at det ved vurderingen av det lovbestemte forbudet mot at E-tjenesten overvåker norske borgere må trekkes et skille mellom egeninnhenting gjennom skjulte etterretningsoperasjoner på norsk jord, og informasjonsutveksling mellom tjenestene. Det ble ikke funnet grunnlag for å kritisere tjenesten i den konkrete saken, men undersøkelsene bidro til viktige avklaringer i forhold til tolkningen av etterretningstjenesteloven.

### 2. Inspeksjonsvirksomheten

I henhold til kontrollinstruksen § 11 nr. 2 skal utvalgets tilsynsvirksomhet minimum omfatte seks 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 fire politidistrikter, av minst to ytre enheter i Etterretningstjenesten og/eller sikkerhets- og etterretningstjenestefunksjoner ved militære staber og avdelinger, og av minst to klareringsmyndigheter utenfor NSM.

Disse bestemmelsene er overholdt i inspeksjonsvirksomheten i 2008. Utvalget har i 2008 gjennomført totalt 26 inspeksjoner. Av disse er seks avholdt i Den sentrale enhet i PST (DSE), fire er avholdt i NSM og tre i Etterretningstjenesten sentralt. Det er avholdt 13 inspeksjoner av ytre ledd i tjenestene, herunder tre inspeksjoner i FSA. På syv av inspeksjonene har utvalgets teknisk sakkyndige deltatt.

Utvalget har i løpet av året hatt 17 interne arbeidsmøter for bl.a. å forberede og følge opp inspeksjone-



ne. Med deler av utvalget er det i tillegg gjennomført et møte i DSE.

Følgende ytre enheter og lokale ledd mv. har vært inspisert i 2008: PST Søndre Buskerud, PST Salten, PST Østfold, PST Vest-Finnmark, Post- og teletilsynet, Oljedirektoratet, personellsikkerhetstjenesten ved PST, Fellesoperativt Hovedkvarter (FOHK), Landsdelskommando Nord-Norge (LDKN) og F/S Marjata.

### 3. Klagesaker og saker tatt opp av eget tiltak

Utvalget har mottatt 13 klager i 2008, mot 22 i 2007. Samtlige klager rettet seg mot PST. En av klagen rettet seg også mot Etterretningstjenesten og NSM.

Det er i løpet av året opprettet 13 saker av eget tiltak.

### 4. Møter og besøk

#### *Møte med Datatilsynet*

Utvalget hadde i februar 2008 et møte med Datatilsynet der problemstillinger knyttet til behandling av personopplysninger ble diskutert. I utgangspunktet er behandling av personopplysninger som er nødvendig av hensyn til rikets sikkerhet unntatt fra Datatilsynets ansvarsområde. Det er allikevel noen grenseflater mellom Datatilsynets og utvalgets ansvarsområde når det gjelder personvernspørsmål.

I møtet ble problemstillinger vedrørende forslaget til ny politiregisterlov samt regelverket for PSTs behandling av personopplysninger diskutert. Datatilsynet redegjorde også for EUs datalagringsdirektiv fra 2006. Etter gjeldende regelverk skal norske teleleverandører oppbevare trafikkdata i omtrent tre til fem måneder begrunnet i faktureringshensyn. Det nye direktivet pålegger teleleverandører å oppbevare kommunikasjonsdata i minimum seks måneder og maksimum to år for andre formål enn faktureringshensyn. Direktivet innebærer også en utvidelse av hvilke personopplysninger tele- og internettleverandørene blir pålagt å lagre, herunder bl.a. informasjon om basestasjoner ved kommunikasjon med mobiltelefon.

#### *Møte med det nederlandske kontrollorganet for etterretnings- og sikkerhetstjenestene*

Utvalget mottok i april 2008 den nederlandske kontrollkomiteen (the Review Committee on the Intelligence and Security Services). Komiteens mandat er å kontrollere legaliteten av virksomheten i de nederlandske etterretnings- og sikkerhetstjenestene. Kontrollområdet er, som for utvalget, funksjonelt definert og ikke knyttet til bestemte organisatoriske enheter. Komiteen er uavhengig av regjeringen og par-

lamentet og har ved lov fått vidtrekkende kompetanse til å utføre sine oppgaver.

Foruten et orienteringsmøte med utvalget ble det gjennomført møte med Kontroll- og konstitusjonskomiteen, PST og E-tjenesten. I møtet med utvalget ble det redegjort for utvalgets mandat og kontrollvirksomhet generelt i tillegg til at problemstillinger når det gjelder behandling av personopplysninger og særskilte utfordringer i kontrollvirksomhet ble diskutert.

#### *Møte med Venezia-kommisjonen*

Presidenten for Venezia-kommisjonen, førsteamanuensis Jan Helgesen ved Norsk senter for menneskerettigheter, og Norges representant i Venezia-kommisjonen, professor Fredrik Sejersted ved Senter for europarett, orienterte utvalget i juni 2008 om Venezia-kommisjonens mandat og arbeid. Venezia-kommisjonen er et ekspertorgan for konstitusjonelle spørsmål og generelle problemstillinger om rettsstater.

Utvalget ble orientert om kommisjonens rapport om demokratisk kontroll med sikkerhetstjenester. Rapporten redegjør for ulike kontrollordninger og gir også eksempler på god praksis fra ulike lands kontrollregimer. Også problemstillinger knyttet til extraordinary rendition og fangeleiren på Guantánamo Bay ble diskutert.

#### *Offisiell innvielse av den svenske Säkerhets- og integritetsskydds-nämnden*

Utvalgsleder og sekretariatet deltok på den offisielle innvielsen av den svenske Säkerhets- og integritetsskydds-nämnden i juni 2008. Representanter fra den portugisiske og nederlandske kontrollordningen var også tilstede under mottakelsen. I tilknytningen til innvielsen ble det gjennomført et arbeidsmøte med representantene fra de ulike kontrollorganene.

#### *Møte med Metodekontrollutvalget*

Medlemmer av utvalget og sekretariatsleder møtte i september 2008 Metodekontrollutvalget. Metodekontrollutvalget er oppnevnt av Regjeringen for bl.a. å etterkontrollere de lovendringene fra 2005 om politiets bruk av tvangsmidler i etterforskning, herunder reglene om kommunikasjonskontroll, romavlytting og bruk av tvangsmidler i avvergende og forebyggende øyemed. Utvalgsleder ga en orientering om kontrollen av PSTs bruk av skjulte tvangsmidler. Både tekniske utfordringer i kontrollen og utfordringer i tilknytning til utvalgets inspeksjoner ble diskutert. Også problemstillinger i kontrollen med utleveringer av opplysninger til samarbeidende tjenester samt vurderinger av omfang av overvåking ble drøftet.

### ***Seminar i Stockholm i regi av den svenske Säkerhets- og integritetsskyddsn mnden***

Utvalgsleder og sekretariatsleder deltok i desember på *International Symposium on National Security and the European Convention on Human Rights* i Stockholm i regi av den svenske Säkerhets- og integritetsskyddsn mnden. Utvalgsleder holdt et innlegg om retten til et effektivt rettsmiddel etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 13, og ga en vurdering av hvorvidt Norge tilfredsstillte kravet til et effektivt rettsmiddel på utvalgets kontrollområde.

### ***M te med slovakisk parlamentskomit ***

En delegasjon fra den slovakiske parlamentskomiteen for kontroll med den militære etterretningen besøkte Stortinget i desember 2008. Under besøket var det lagt inn et orienteringsmøte med utvalget om den parlamentariske kontrollen med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenestene.

## **5. Seminar om kontroll med internasjonalt etterretningsarbeid**

I oktober 2008 arrangerte utvalget i samarbeid med Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) og Human Rights Centre ved University of Durham, en internasjonal konferanse med tittelen "Accountability of International Intelligence Cooperation". Som utvalget har orientert om i tidligere meldinger er det internasjonale samarbeidet mellom sikkerhets- og etterretningstjenester økende, spesielt på kontraterroromr det. Utviklingen er en stor utfordring for kontrollutvalg i de fleste land fordi det internasjonale etterretningssamarbeidet regnes av tjenestene som særlig sensitivt, og kontrollorganer må ofte akseptere ut fra sine regelverk at det normalt ikke gis innsyn i informasjon fra utenlandske tjenester. Det økende internasjonale etterretningssamarbeidet har medført en økt bekymring for samarbeidets innvirkning på respekten for menneskerettighetene og enkeltindividets rettssikkerhet. Formålet med konferansen var å belyse utfordringer knyttet til kontroll med det internasjonale etterretningssamarbeidet samt å vurdere ulike muligheter for å styrke kontrollen med dette samarbeidet.

Foruten problemstillinger knyttet til utveksling av informasjon mellom sikkerhets- og etterretningstjenester, var utfordringer ved terrorlisting, extraordinary rendition og deltakelse i internasjonale militære operasjoner sentrale temaer under konferansen. Ulike nasjonale kontrollordninger ble belyst, herunder hvordan kontrollen blir gjennomført i ulike land og hvilke muligheter og begrensninger som oppstår i kontrollen med dette samarbeidet. Også tanker om overnasjonale kontrollordninger ble lagt frem. Det

ble gitt eksempler på nasjonale og internasjonale granskinger.

Både representanter fra andre lands kontrollorganer, internasjonale organisasjoner, personell fra EOS-tjenestene og akademikere deltok på konferansen. Innleggene på konferansen vil bli trykt og utgitt i en egen publikasjon. I tillegg er siktemålet å utgi en håndbok eller en referanseramme for kontroll med nasjonale EOS-tjenesters samarbeid over landegrensene.

## **III. POLITIETS SIKKERHETSTJENESTE (PST)**

### **1. Inspeksjoner, generelt om kontrollen med tjenesten**

Utvalget har i 2008 gjennomført seks inspeksjoner i Den sentrale enhet (DSE). Det er videre gjennomført inspeksjon av PST-enhetene i Søndre Buskerud, Salten, Østfold og Hammerfest.

Utvalget har i 2008 mottatt 13 klager fra enkeltpersoner rettet mot PST, mot 18 klager i 2007. 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.

I meldingen for 2007 orienterte utvalget om at det i tilknytning til en konkret klagesak er tatt opp med PST og senere Justisdepartementet enkelte spørsmål om forståelsen og praktiseringen av reglene i offentlighetsloven og sikkerhetsloven. PSTs journaler og dokumenter er i sin helhet unntatt fra offentlighet. I tillegg er disse dokumentene normalt sikkerhetsgradert i henhold til sikkerhetsloven. Ved begjæring om innsyn i dokumenter stiller likevel lovgivningen krav til en konkret vurdering av spørsmålene om avgradering og meroffentlighet.

Utvalget mottar en del henvendelser fra personer som har fått avslag på innsyn i opplysninger om seg selv i PSTs arkiver og registre. I tillegg mottar utvalget klager fra enkeltpersoner hvor innsynsspørsmål blir berørt. Det er en viktig kontrolloppgave   påse at det ikke benyttes sikkerhetsgradering uten at det reelt sett er behov for det, og at spørsmålet om avgradering og meroffentlighet vurderes i samsvar med de kravene regelverket oppstiller. På denne bakgrunn har utvalget undersøkt om PSTs praksis er i samsvar med regelverket. Saken blir nærmere omtalt i avsnitt 3 nedenfor.

Utvalget orienterte i meldingen for 2007 om unders kkelser av en samarbeidsoperasjon mellom PST og E-tjenesten. Som ledd i undersøkelsene var det reist spørsmål om hvordan straffeprosessuelle tvangsmidler eventuelt kunne benyttes i en slik sammenheng, og mer generelt om hvilke regler som skal anvendes. Den konkrete saken ble ikke omtalt nærmere fordi undersøkelsene fremdeles pågikk, men utvalget understreket at de undersøkelsene som til da

var gjort, tydet på at det var behov for å se nærmere på det regelverket som regulerer tjenestenes samarbeid.

Utvalget har i 2008 arbeidet videre med saken. Et viktig spørsmål har vært hvorvidt handlingsrom en kjennelse om bruk av skjulte tvangsmidler gir PST, når den er gitt som et virkemiddel i tjenestens forebyggende virksomhet. Den konkrete saken gjaldt kjennelse om postkontroll. Et annet sentralt spørsmål var om retten ble gitt tilstrekkelig informasjon om formålet med bruken av tvangsmiddelet. Saken blir nærmere omtalt i avsnitt 7 nedenfor.

## **2. Kontrollen med arkiver og registre**

### **2.1 Innledning**

Også i 2008 har utvalgets kontroll med arkiver og registre i PST utgjort en viktig del av utvalgets inspeksjonsvirksomhet i tjenesten. Ved hver inspeksjon i DSE kontrollerer utvalget tjenestens arbeidsregister SMART og saksbehandlings- og journalføringssystemet DocuLive. Dette foregår bl.a. ved at utvalget gjennomgår stikkprøver basert på ulike former for søk foretatt av sekretariatet i forkant av inspeksjonen. Det sentrale ved denne kontrollen er å sørge for at ikke PST urettmessig behandler opplysninger om enkeltpersoner, og at tjenesten sletter opplysninger som ikke lenger er tilstrekkelig nødvendige og relevante.

En "arbeidsregistrering" er i retningslinjene for PSTs behandling av opplysninger § 1-2 nr. 7 definert som "behandling av opplysninger som anses nødvendige for PSTs oppgaveløsning og som ikke kvalifiserer til opprettelse av eller innleggelse i forebyggende sak". Kontrollen med PSTs arbeidsregistreringer er konsentrert omkring kravene til at det foretas en konkret og individuell vurdering ved hver registrering, både når det gjelder kvaliteten på de opplysningene som foreligger, og den faglige relevansen av dem. Utvalget vurderer hvorvidt den begrunnelsen som fremkommer og de faktiske opplysningene som ligger til grunn for registreringen, fyller kravene i PST-instruksen til formålsbestemthet, nødvendighet og relevans. Retningslinjene for behandling av opplysninger i PST innebærer at det er oppstilt mer konkrete krav til tjenestens behandling av opplysninger. Dette har ført til at utvalget i 2008 har kunnet føre en enda mer målrettet kontroll med tjenestens arkiver og registre enn tidligere. Utvalget har også i 2008 stilt spørsmål ved grunnlaget for en del arbeidsregistreringer foretatt av tjenesten, se nærmere i avsnitt 2.2.

Utvalget har i 2008 fortsatt med regelmessige stikkprøvekontroller blant arbeidsregistreringer som har blitt opprettholdt etter femårsevalueringen. Denne kontrollen retter seg særlig mot overholdelse av fristen for revurdering, praktisering av den skjønnsmessige unntaksbestemmelsen og at begrunnelsen for videreføring fremgår av arbeidsregisteret. På bakgrunn

av stikkprøvekontrollene på dette punktet, har utvalget på generelt grunnlag tatt opp PSTs praksis vedrørende videreføring av registreringer etter fem år på kontraetterretningsfeltet med tjenesten. Saken har gitt enkelte nyttige avklaringer av prinsipiell karakter og omtales nærmere i avsnitt 2.3 nedenfor.

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 de tre foregående årsmeldingene har utvalget påpekt at det ved enkelte lokale enheter fortsatt har eksistert lokale arbeidsregistre, i strid med retningslinjen fra DSE. Utvalget har også i 2008, ved inspeksjon av et lokalt PST-ledd, kommet over et lokalt arbeidsregister. Saken omtales nærmere under avsnitt 11.

### **2.2 Enkeltregister, tjenestens praktisering av kravet om individuell vurdering før registrering**

Utvalget har i løpet av året stilt spørsmål ved flere av PSTs arbeidsregistreringer, på grunnlag av funn i stikkprøvekontroller i arbeidsregisteret SMART. I enkelte tilfeller har utvalget bedt tjenesten om å gi en nærmere begrunnelse for behandling av opplysninger om enkeltpersoner, på grunnlag av at det har vært vanskelig for utvalget å vurdere ut fra de registrerte opplysningene hvorvidt det er tilstrekkelig grunnlag for en arbeidsregistrering. Videre har utvalget stilt spørsmål knyttet til kravet om individuell vurdering før tjenesten behandler opplysninger om enkeltpersoner, som har vært et prioritert kontrollområde de senere årene. Utvalget har i disse tilfellene særlig stilt spørsmål knyttet til kravene til relevans, nødvendighet og formålstjenlighet i PST-instruksen §§ 13 og 14.

I 2008 har utvalget også i noen tilfeller stilt spørsmål ved registreringer i forhold til kravet i PST-instruksen § 15 om at tjenesten ikke skal behandle opplysninger "kun på bakgrunn av hva som er kjent om personens etnisitet, eller nasjonale bakgrunn, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningstilhørighet eller opplysninger om helsemessige eller seksuelle forhold".

På grunnlag av spørsmål fra utvalget etter stikkprøvekontrollene, har tjenesten foretatt en ny vurdering av registreringene og har etter dette valgt å slette eller endre opplysninger i arbeidsregisteret.

Reguleringen av tjenestens behandling av personopplysninger i PST-instruksen og i retningslinjene fra desember 2007, gir klarere rammer for hvor grensen går for å behandle opplysninger om enkeltpersoner i arbeidsregisteret. PST-instruksen og retningslinjene har også vært av betydning for utvalgets kontroll med tjenestens behandling av personopplysninger. Med et tydeligere regelverk har utvalget fått et bedre grunnlag for å vurdere hvorvidt tjenestens be-

handling av opplysninger er rettmessig. Utvalget vil fortsette å ha oppmerksomheten rettet mot tjenestens registreringspraksis.

I meldingen for 2007 orienterte utvalget om at PST var i ferd med å utarbeide et internkontrollsystem, som tjenesten plikter å etablere i henhold til PST-instruksens § 16 første ledd, jf. kapittel 6 i retningslinjene. Internkontrollsystemet skal etter det utvalget er kjent med være ferdigstilt i 2008.

### **2.3 Evaluering av arbeidsregistreringer på kontraetterretningsfeltet**

Utvalgets regelmessige stikkprøvekontroller av arbeidsregistreringer som har blitt opprettholdt etter femårsevalueringen har fortsatt også i 2008. Retningslinjene § 3-7 tredje ledd krever en gjennomgang av arbeidsregistreringer som ikke har blitt tilført nye opplysninger etter fem år, og at opplysningene da slettes dersom de "ikke er nødvendige for formålet". Avgjørelse om å beholde arbeidsregistreringer skal tas av Sjef PST eller den han bemyndiger og beslutningen skal være skriftlig. Utvalget kontrollerer særlig at fristen for revurdering overholdes, hvordan den skjønnsmessige unntaksbestemmelsen praktiseres og at begrunnelsen for videreføring fremgår av arbeidsregisteret. Konsekvensen av videreføring er at registreringer blir stående i ytterligere fem år.

Utvalget har i 2008 tatt opp med PST enkelte generelle spørsmål ved tjenestens praktisering av femårsevalueringer innenfor kontraetterretningsfeltet, samt stilt spørsmål ved enkeltregistreringer som har blitt opprettholdt etter fem år innenfor dette fagfeltet.

I sitt svar til utvalget viste PST til at regelverket gir tjenesten grunnlag for arbeid knyttet til ulovlig etterretningsvirksomhet. Tjenesten uttalte at den nevnte femårsvurderingen beror på et politifaglig skjønn, som til en viss grad vil variere ut fra hvilket fagfelt en arbeidsregistrering faller inn under. PST opplyste at det innenfor kontraetterretningsfeltet er viktig å arbeide innenfor et langtidsperspektiv, noe tjenesten også tidligere har gjort utvalget oppmerksom på. Videre redegjorde tjenesten nærmere for hensynene som gjør seg gjeldende ved vurdering av opprettholdelse av registreringer etter fem år på dette området.

Om enkeltregistreringene utvalget tok opp skrev PST at de var gjennomgått, og at det ut fra en konkret vurdering ikke lenger ble ansett nødvendig ut fra formålet å opprettholde disse.

Ved avslutningen av saken viste utvalget til at bakgrunnen for at problemstillingen ble tatt opp med tjenesten var at utvalget hadde erfart at det i kontraetterretningsarbeidet ofte angis et behov for å bevare registreringer i et noe lengre tidsperspektiv enn innenfor andre fagfelt.

Utvalget uttrykte forståelse for tjenestens behov for å bevare arbeidsregistreringer innenfor dette fagfeltet i noe lengre tid, og viste til det som var frem-

holdt fra PSTs side om at vurderingen her blir basert på et politifaglig skjønn.

Utvalget fant likevel grunn til å understreke viktigheten av at tjenesten foretar en konkret vurdering ved videreføring av registreringer i hvert enkelt tilfelle. Videre forutsatte utvalget at tjenesten ved registrering foretar en individuell vurdering av grunnlaget for behandling av opplysninger om en person på dette området, særlig sett i lys av risikoen for at opplysningene kan bli liggende i PSTs arbeidsregister i lang tid. Utvalget viste til at det fremgår av PST-instruksens § 14 at opplysninger som behandles ikke skal lagres lenger enn det som er nødvendig ut fra formålet med behandlingen, og til den nevnte bestemmelsen i retningslinjene § 3-7 tredje ledd om femårsevalueringen.

Avslutningsvis bemerket utvalget:

"Utvalget anser at den redegjørelsen som er gitt om tjenestens praksis i denne type saker har bidratt til viktige avklaringer og utvalget vil legge denne forståelsen til grunn i det videre kontrollarbeidet. Saken reiser vanskelige spørsmål og avveininger som utvalget mener best kan finne sin løsning i forbindelse med behandling av enkeltsaker. Utvalget vil derfor i kontrollvirksomheten fremover ha særlig oppmerksomhet rettet mot disse problemstillingene.

Når det gjelder de enkeltregistreringene som danner grunnlag for utvalgets spørsmål til tjenesten har utvalget merket seg at det ut fra en konkret vurdering av de enkelte objekter og begrunnelsen for videreføring ikke lenger er nødvendig ut fra formålet for registrering å opprettholde objektene. Utvalget forutsetter at disse nå vil bli slettet."

### **2.4 Kontrollen av emnearkiver og personsaksarkiver – avlevering til Riksarkivet**

Utvalgets kontroll med emnearkiver og personsaksarkiver i PST i 2008 har ikke avdekket forhold som har gitt grunnlag for oppfølging overfor tjenesten. Så langt utvalget har kunnet se, har tjenesten gjennomgått og sortert ut saker og dokumenter uten faglig relevans, og gjennomgått materiale som har vært forberedt for makulering eller avlevering har blitt oppbevart atskilt fra annet arkivmateriale.

I meldingen for 2007 orienterte utvalget om at makuleringsstoppen for PST, som ble iverksatt på grunnlag av den midlertidige innsynsordningen for tjenesten, var opphevet. Dette innebar avlevering av uaktuelt materiale i tjenesten til Riksarkivet. Utvalget har i 2008 holdt seg orientert om tjenestens arbeid med avleveringen.

På bakgrunn av opphevingen av makuleringsstoppen igangsatte tjenesten sommeren 2007 et prosjekt knyttet til avlevering av papirdokumenter fra perioden 1945 til 1994 til Riksarkivet. Elektroniske registreringer fra perioden før 1994 skal ifølge tjenesten være kopiert inn i en database tilknyttet arbeidsregisteret SMART, men som ikke er i operativ bruk. Arkivmateriale for perioden 1994–2005 vil bli

avlevert samlet senere. Avleveringen innebærer at det er Riksarkivet som overtar ansvaret for dokumentene. Bestemmelser om avlevering av offentlige arkiver er gitt i arkivloven § 10, jf. arkivforskriften §§ 5-7 flg.

Etter informasjonssikkerhetsforskriften § 2-5 gjelder sikkerhetsgradering i 30 år fra utstedelsen dersom ikke annet er angitt. Riksarkivet har forutsatt at PST spesifiserer hvilke dokumenter som skal graderes utover denne perioden. Dersom det kommer spørsmål om innsyn i PST-dokumenter som oppbevares av Riksarkivet, vil PST bli kontaktet for å gi en konkret vurdering av graderingsspørsmålet, idet det er tjenesten som er utsteder av dokumentene. Hvorvidt det er grunnlag for å bevare taushetsplikten for dokumenter som ikke er sikkerhetsgradert, vil Riksarkivet avgjøre i samsvar med bestemmelsene om taushetsplikt i forvaltningsloven. Hovedregelen for varigheten av taushetsplikt er etter forvaltningsloven § 13c 60 år. Riksarkivet kan imidlertid etter forvaltningslovforskriften § 11 forlenge taushetsplikten utover 60 år dersom noens personlige forhold tilsier dette. Riksarkivet har meddelt til PST at de vil vurdere konkret om det er behov for dette. I så tilfelle blir taushetsplikten normalt forlenget til 80 år.

Grunnet plassmangel hos Riksarkivet har PST ikke påbegynt avleveringen av materiale til Riksarkivet ennå. Tjenesten har opplyst til utvalget at avleveringen vil bli iverksatt tidligst fra høsten 2009. I løpet av 2008 har DSE påbegynt innhenting av dokumenter fra lokale enheter som skal avleveres. Dette materialet vil i første omgang bli undergitt en vurdering fra DSEs side, før det eventuelt blir avlevert til Riksarkivet.

Utvalget vil i 2009 fortsatt holde seg orientert om PSTs arbeid med avlevering til Riksarkivet.

### **3. PSTs behandling av begjæringer om avgradering og innsyn**

Utvalget orienterte i fjorårets årsmelding om en generell sak som var tatt opp med PST og Justisdepartementet om retten til innsyn i PSTs arkiver og registre, og om behandlingsmåten av innsynsbegjæringer. Bakgrunnen var en konkret klagesak. Klageren hadde bedt om å få innsyn i eventuelle opplysninger om sin avdøde far, som hun mente tjenesten hadde behandlet opplysninger om. Dette var blitt avslått uten noen begrunnelse og uten at det var opplyst om klageretten til Justisdepartementet etter offentlighetsloven. Da departementet etter henvendelse fra utvalget tok klagen til behandling, ga også departementet et avslag, og anførte overfor klageren at regelverket ikke gir borgeren partsrettigheter knyttet til innsyn i PST.

Et sentralt spørsmål i saken gjelder de krav til konkret vurdering som er oppstilt i informasjonssikkerhetsforskriften med hensyn til avgradering av sik-

kerhetsgradert informasjon. Et annet sentralt spørsmål gjelder anvendelsen av meroffentlighetsprinsippet etter offentlighetsloven i PSTs saker. Utvalget varslet i meldingen for 2007 at det ville arbeide videre med disse spørsmålene i 2008, og kontroll- og konstitusjonskomiteen ba under behandlingen av fjorårets melding om å bli holdt orientert om resultatet av undersøkelsene i saken.

På spørsmål fra utvalget i 2007 om hvordan sikkerhetslovgivningens bestemmelser om avgradering og behandling av innsynsbegjæringer skal anvendes av PST, og likeledes hvordan meroffentlighetsprinsippet og adgangen til å påklage avslag på begjæringer om innsyn skal praktiseres, svarte PST i første omgang slik:

"Selv om forskrift til offentlighetsloven del V nr 14 gjør unntak for innsyn i PSTs arkiv skal en allikevel vurdere å gi innsyn etter prinsippet om meroffentlighet. For det tilfellet at man ut fra hensynet til meroffentlighet finner at søker bør gis adgang til informasjon fra PSTs arkiv og journaler er det naturlig at vurderingen av nedgradering etter forskrift om informasjonssikkerhet § 2-13 skjer etterpå.

Dersom en finner at meroffentlighet kan være riktig må avgradering vurderes i samsvar med reglene i forskrift om informasjonssikkerhet § 2-13. For det tilfellet at søker ikke gis innsyn ville det være uhen-siktsmessig om man uansett ble pålagt merarbeidet ved å vurdere avgradering av dokumentene."

PST beklaget at man ikke tidligere hadde hatt som praksis å gjøre oppmerksom på retten etter offentlighetsloven § 9 fjerde ledd til å påklage avslag på begjæringer om innsyn, og opplyste at dette ville bli gjort i fremtiden. Som følge av svaret oversendte utvalget den aktuelle klagesaken til Justisdepartementet som klageinstans, og anmodet departementet om å behandle saken. Departementet tok ikke klagen til følge. Departementet skrev at den klare hovedregelen er at det ikke gis partsrettigheter i form av innsyn "[i]ht regelverket for PSTs arkiver". I brev til utvalget samme dato fant departementet, under henvisning til skillet mellom partsinnsyn etter personopplysningsloven § 18 og innsyn etter offentlighetsloven, grunn til å bemerke bl.a. følgende:

"Når det gjelder PST finnes det ingen uttrykkelige regler om partsinnsyn, men det er anerkjent at den registrerte ikke har en slik rett. Dette er fastslått i flere offentlige dokumenter, senest i NOU 2003:21 om Kriminalitetsbekjempelse og personvern, se særlig hva som er anført for PST om innsyn i personopplysninger i pkt. 4.21.7 og 23.6.2.1. I forslag til lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven) fremkommer det i særskilt kapittel om PST (kapittel 8) i § 60 at reglene om informasjonsplikt i § 43 og innsynsrett i § 44 ikke skal gjelde for PST. Dette innebærer at det etter vedtagelsen av ny politiregisterlov vil være fastsatt i lov at de som er registrert i PSTs registre ikke har rett til

innsyn. Forslaget har vært på høring og det har på dette punkt ikke innkommet innvendinger.

Departementet mener spørsmålet om praktisering av meroffentlighetsprinsippet må ses i lys av dette. Det hadde ikke vært noen sammenheng i systemet dersom man på den ene siden unntar PSTs registre fra partsinnsyn, samtidig som man på den annen side ville åpne for meroffentlighet i de samme opplysningene. Et unntak fra partsinnsyn innebærer derfor uten videre at det heller ikke kan gis innsyn i henhold til offentlighetsloven. Meroffentlighet vil med andre ord aldri være en aktuell problemstilling for personopplysninger i PSTs arbeidsregistre mv."

Etter dette tok utvalget i brev til departementet opp flere spørsmål angående innsyn i PSTs arkiver og registre. Utvalget sa seg enig i at det ikke eksisterer noen *rett* til innsyn i tjenestens arkiver og registre, men stilte spørsmål ved om dette må ha som konsekvens at meroffentlighetsprinsippet ikke skal anvendes ved behandlingen av konkrete innsynsbegjæringer. Departementet ble også bedt om å redegjøre for sitt syn på hvorvidt formålet med å unnta journaler og dokumenter i PST fra offentlighet etter forskrift til offentlighetsloven også innebærer fritak fra plikten etter offentlighetsloven til å vurdere meroffentlighet. Endelig ble det stilt spørsmål om hvordan PST skal forholde seg til bestemmelsene i sikkerhetsloven med forskrifter ved mottak av begjæringer om innsyn eller avgradering, særlig informasjonssikkerhetsforskriften § 2-13. Denne bestemmelsen pålegger en plikt til å vurdere om avgradering kan foretas når det innkommer henvendelser om innsyn i sikkerhetsgradert informasjon.

I sitt svar til utvalget redegjorde departementet for drøftelsen av spørsmålet om enkeltpersoners innsyn i PSTs arkiver og registre i flere offentlige dokumenter, der det bl.a. uttales at regelverket ikke gir rett til innsyn i disse. Videre viste departementet til at det heller ikke eksisterer noen rett til innsyn i opplysningen om hvorvidt en person har vært overvåket/registrert eller ikke, jf. kontrollloven § 8 nr. 1. Om det siste uttalte departementet:

"Prinsippet innebærer at i de svar som PST nå gir innsynssøker, vil tjenesten verken kunne bekrefte eller avkrefte at vedkommende er registrert i PSTs arkiver eller registre. Departementet ser imidlertid at de svar som PST gir kan være noe ufullstendig utformet, slik at søker ikke får nødvendig informasjon om hvorfor innsyn ikke blir gitt. Departementet vil derfor i samarbeid med PST søke å utarbeide et svar som i større grad gir en begrunnelse for ordningen."

Videre viste departementet til at Stortinget flere ganger har vurdert spørsmålet om innsyn i tjenestens arkiver utover ordningen etter den midlertidige innsynsloven, men at dette ikke har fått tilslutning av Stortingets flertall. Departementet mente dette understreker at ordningen etter den midlertidige inn-

synsloven innebar en unntaksordning for et begrenset tidsrom, og konkluderte med at "det ikke bør åpnes for innsyn i arkivene til Politiets sikkerhetstjeneste – heller ikke når det gjelder eldre forhold".

Når det gjaldt ugraderte dokumenter mente departementet det ville være aktuelt med en vurdering av meroffentlighet, og sa seg enig med utvalget i at nevnte bestemmelse i forskrift til offentlighetsloven ikke innebærer et generelt unntak fra plikten til å vurdere meroffentlighet. Når det gjaldt spørsmålet om hvilke prosedyrer som skal følges ved henvendelser om innsyn i sikkerhetsgradert informasjon, jf. informasjonssikkerhetsforskriften § 2-13, hevdet departementet at det neppe ville være i strid med forskriften at spørsmålene om avgradering og eventuelt meroffentlighet vurderes *samtidig*, i de tilfellene der det er samme organ som skal foreta begge vurderingene. Videre uttalte departementet:

"Departementet vil se på om det er manglende sammenheng mellom reglene i forskriften om informasjonssikkerhet § 2-13 som synes å forutsette at vedkommende som ber om innsyn i gradert informasjon skal gis en tilbakemelding og den omstendighet at spørsmålet om en person er registrert i PST anses å være en gradert opplysning som av åpenbare tjenestelige grunner ikke kan bekrefte eller avkreftes."

Utvalget fant det nødvendig å stille enkelte oppfølgingsspørsmål til departementet om vurdering av meroffentlighet ved begjæring om innsyn i ugraderte, herunder avgraderte, dokumenter. Det ble også bedt om en nærmere forklaring på hva departementet mente med uttalelsen om at informasjonssikkerhetsforskriften ikke er til hinder for at vurderingen av spørsmålene om avgradering og meroffentlighet kan gjøres "samtidig".

Departementet bekreftet i sitt svar at "det skal foretas en vurdering av meroffentlighet når det gjelder ugraderte dokumenter". Departementet uttalte videre:

"Under pkt 2 [i utvalgets brev] stilles det spørsmål ved om det er mulig å foreta en vurdering av meroffentlighet samtidig som man vurderer spørsmålet om avgradering. Med samtidig mener departementet at dette av praktiske grunner kan foretas i det samme tidsrommet som saken er til behandling i samme organ, men at det i denne arbeidsprosessen først avgjøres spørsmålet om avgradering og dernest spørsmålet om meroffentlighet.

Såfremt det er et annet organ som har utstedt informasjonen og således må avgjøre spørsmålet om avgradering, må det først rettes en henvendelse til dette organet om avgradering før spørsmålet om meroffentlighet vurderes av mottakerorganet for innsynsspørsmålet. Dette kan stille seg annerledes såfremt utstederorganet er underordnet det organ som behandler innsynsspørsmålet og derved underlagt alminnelig instruksjonsmyndighet, jf. forskrift om informasjonssikkerhet § 2-11."

Det fremgikk også av brevet at departementet ikke hadde tatt stilling til hvorvidt innsynsspørsmålet bør stille seg annerledes i eldre saker.

I sitt avsluttende brev til departementet uttalte utvalget:

"1.

Utvalget er i kontrollen med PST særlig opptatt av at tjenestens behandling av opplysninger om enkeltpersoner er i samsvar med de regler for behandling av personopplysninger som gjelder for tjenesten. I den senere tid har utvalget mottatt flere klager og henvendelser vedrørende innsyn i tjenestens arkiver og registre. Dette reiser etter utvalgets syn prinsipielt viktige spørsmål, der mange motstridende hensyn gjør seg gjeldende. For utvalget har det vært nyttig å få tjenestens og departementets syn på problemstillinger som berører dette emnet. Saken har etter utvalgets syn gitt flere viktige avklaringer av prinsipiell karakter.

2.

Det er fra departementets side flere ganger understreket at det ikke eksisterer noen *rett* til innsyn i PSTs arkiver og registre. Utvalget er enig i at det for PSTs vedkommende ikke foreligger noen eksplisitt innsynsrett for opplysninger som behandles av tjenesten. På den annen side finnes det heller ikke noen uttrykkelig bestemmelse som på generelt grunnlag nekter innsyn i PSTs arkiver og registre. PST behandler imidlertid i stor grad opplysninger som er sikkerhetsgradert og dermed undergitt lovbestemt taushetsplikt. Som departementet også har pekt på, er opplysningene som utgangspunkt også på generelt grunnlag unntatt offentlighet etter forskriften til offentlighetsloven del V (nå offentleglovforskrifta § 9 tredje ledd).

Departementet har også vist til at det følger av forslaget til politiregisterloven at reglene om innsynsrett ikke skal gjelde for PST. Utvalget vil likevel understreke at utgangspunktet også for PST må være at en begjæring om innsyn må undergis en konkret vurdering, selv om det i praksis vil bli gitt innsyn i vesentlig mindre grad enn det som er tilfelle for andre forvaltningsorganers vedkommende. Utvalget vil i denne forbindelse også peke på at forslaget til § 60 i politiregisterloven om unntak fra reglene om informasjonsplikt og innsynsrett i §§ 43 og 44, ikke innebærer at det er gjort unntak også fra øvrige bestemmelser om hvilke prosedyrer som skal følges ved behandling av innsynsbegjæringer, jf for PSTs vedkommende særlig informasjonssikkerhetsforskriften § 2-13 og bestemmelsene i offentleglova med forskrift.

3.

For utvalget har det sentrale i denne saken vært hvilke prosedyrer PST skal forholde seg til ved begjæringer om innsyn, herunder særlig betydningen av prinsippet om meroffentlighet i forvaltningen. Utvalget har merket seg at departementet nå har kommet til at en vurdering av meroffentlighet vil være aktuelt for ugraderte dokumenter, etter at departementet tidligere i saken uttalte at meroffentlighet "aldri [vil]

være en aktuell problemstilling for personopplysninger i PSTs arbeidsregistre mv".

Et viktig spørsmål er hva bestemmelsen i informasjonssikkerhetsforskriften § 2-13 innebærer i tilfeller der PST mottar begjæringer om innsyn. Bestemmelsens første ledd lyder slik:

"Ved henvendelser om innsyn til utsteder av sikkerhetsgradert informasjon skal utsteder uten ugrunnet opphold vurdere om den samlede informasjonen eller deler av den kan avgraderes, jf § 2-10. Innsyn skal gis i eventuell avgradert informasjon, med mindre det likevel foreligger hjemmel for unntak fra innsyn i eller i medhold av offentlighetsloven eller annen lovbestemmelse."

Utvalget har forstått bestemmelsen slik at graderings spørsmålet skal avgjøres før det tas stilling til om innsyn skal eller bør nektes på annet grunnlag. I motsatt fall ville en vurdering av om opplysninger kan unntas fra innsyn på annet grunnlag være overflødig dersom det likevel ikke er grunnlag for å avgradere opplysningene. Tjenesten selv inntok i sitt brev til utvalget 5. mars 2007 det motsatte standpunkt, mens departementet i sitt brev 11. juni 2008 mente spørsmålene om avgradering og eventuell meroffentlighet kunne vurderes "samtidig". Utvalget er ikke enig i en slik tolkning, men har merket seg departementets presisering i brevet hit 16. november 2008, etter at utvalget i brev 8. september 2008 stilte ytterligere spørsmål omkring dette. Det forhold at vurderingen foretas "i det samme tidsrommet som saken er til behandling i samme organ", slik departementet skriver, har utvalget ingen innvendinger mot, så lenge det først tas stilling til spørsmålet om avgradering, og deretter eventuelt spørsmålet om meroffentlighet med mindre det foreligger lovbestemt taushetsplikt for å unnta opplysningene fra innsyn. Det vises i denne forbindelse til følgende uttalelse i merknadene til § 9 tredje ledd i offentleglovforskrifta, jf Justis- og politidepartementets forslag 17. oktober 2008 til iverksetting av offentleglova (iverksettingsforslaget), der det bl a heter:

"Dersom den aktuelle informasjonen ikke er gradert eller underlagt teieplikt på annet grunnlag, skal det likevel vurderast meirinnsyn på vanleg måte etter offentleglova § 11."

Dette vil være situasjonen der PST på bakgrunn av en innsynsbegjæring kommer til at opplysningene det begjæres innsyn i kan avgraderes, jf informasjonssikkerhetsforskriften § 2-13.

...

4.

Utvalget er innforstått med at spørsmål om innsyn i PSTs arkiver og registre på mange måter stiller seg annerledes enn spørsmål om innsyn i opplysninger som behandles av de fleste øvrige forvaltningsorganer. Store deler av opplysningene er sikkerhetsgraderte og dermed taushetsbelagte, og vil også av andre grunner kunne være undergitt taushetsplikt eller i utgangspunktet kunne unntas offentlighet. I tillegg kommer at personer som ønsker å få innsyn i opplysninger om dem selv i tjenesten, i de aller fleste tilfeller ikke vil ha kunnskap om hvorvidt tjenesten har behandlet opplysninger om dem eller ikke. Det siste

er som tidligere omtalt også å anse som en gradert opplysning.

Som nevnt ovenfor skriver departementet i sitt brev 16. november 2008 at det ikke har tatt stilling til hvorvidt spørsmål om innsyn i PSTs arkiver og registre bør stille seg annerledes for eldre opplysninger. Utvalget vil i denne forbindelse bemerke at flere av hensynene som begrunner at det ikke bør gis innsyn i opplysninger tjenesten behandler, for eksempel når det gjelder metodebruk og hensynet til det operative arbeidet for øvrig, ikke i samme grad gjør seg gjeldende for eldre opplysninger. For perioden 1945 til 1996 har den midlertidige innsynsordningen også til dels medført at opplysninger fra tjenesten har blitt gjort kjent både for enkeltpersoner og offentligheten gjennom presseoppslag mv.

Etter utvalgets syn taler dette for at terskelen for å gi innsyn i eldre opplysninger regelmessig bør være lavere enn når det gjelder opplysninger som er av nyere dato. Dette vil imidlertid avhenge av opplysningenes art og aktualitet, hvor gamle de er og tjenestens operative behov for å beskytte seg mot at det gis innsyn. Det er i denne sammenhengen også grunn til å minne om at hovedregelen etter informasjonssikkerhetsforskriften § 2-5 er at en sikkerhetsgradering varer i 30 år. Utvalget antar at der opplysninger ikke lenger er å anse som gradert pga tiden som er gått, vil det i mange tilfeller heller ikke være andre hensyn av operativ karakter som gjør at opplysningene fortsatt vil være undergitt lovbestemt taushetsplikt, eller som det ikke etter en meroffentlighetsvurdering kan gis innsyn i.

Når det gjelder perioden fra 1945 til 1994, som var omfattet av den midlertidige innsynsordningen for PST, er utvalget kjent med at deler av PSTs arkiv vil bli avlevert til Riksarkivet, og at det ved begjæringer om innsyn i dette materialet er PST som skal vurdere graderingsspørsmålet og Riksarkivet som skal vurdere hvorvidt taushetsplikt begrunnet i personlige forhold er til hinder for innsyn. Utvalget vil følge arbeidet omkring avlevering og spørsmål knyttet til innsyn i dette materialet tett.

Etter utvalgets oppfatning er det mye som taler for at det kan være på tide å vurdere om det på mer permanent basis bør gis rett til innsyn i eldre opplysninger tjenesten har behandlet. Slike ordninger er etter det utvalget kjenner til etablert i f.eks. Nederland, Sveits og Sverige. En mulighet kan være å gi større muligheter for innsyn i opplysninger som er 30 år og eldre, jf den nevnte hovedregelen ovenfor om varigheten av en sikkerhetsgradering. Dette ville i så fall også være aktuelt når det gjelder opplysningen om at en person ikke har vært gjenstand for "overvåkingsvirksomhet". Det kan her vises til følgende uttalelse fra Danielsen-utvalget (NOU 1998:4) på side 151:

"Etter gjeldende rett foreligger det dessuten en viss mulighet for POT selv eller overordnet myndighet til unntaksvis i spesielle saker å gi innsyn i andre saker enn straffesaker gjennom avgradering av dokumenter og opplysningen om hvorvidt en person har vært overvåket eller registrert, dersom det er sterkt behov for å gi den som anmoder om innsyn, tilgang til slike opplysninger." (understreket her)

Utvalget ser det slik at det etter dagens regelverk er anledning til ved vurderingen av graderingsspørsmålet i forbindelse med en innsynsbegjæring

også å avgradere opplysningen om at en person *ikke* har vært overvåket eller registrert av tjenesten, slik at dette kan opplyses, f.eks. dersom innsynsbegjæringen relaterer seg til et bestemt tidsrom og/eller ligger langt tilbake i tid. Det vil så fall kunne opplyses at PST frem til et gitt tidspunkt ikke har behandlet opplysninger om personen. I likhet med departementet er utvalget av den oppfatning at det kan være manglende sammenheng mellom kravene etter bestemmelsen i informasjonssikkerhetsforskriften § 2-13 og den omstendighet at det anses som en gradert opplysning om en person er registrert av PST eller ikke. Utvalget forutsetter at departementet foretar en vurdering av dette, slik det er varslet i brevet hit 11. juni 2008. Det bes om at departementet gir utvalget en orientering når denne vurderingen er foretatt.

Etter utvalgets oppfatning må PST, til tross for de mange hensyn som taler mot å gi innsyn i tjenestens arkiver og registre, i alle tilfeller gi den som anmoder om innsyn så fullstendige og begrunnede svar som mulig dersom anmodningen om innsyn ikke etterkommes. Utvalget har merket seg at departementet ser at det kan være mangler i utformingen av PSTs avslag på begjæringer om innsyn, i forbindelse med prinsippet om at det anses som en gradert opplysning om en person er registrert i PSTs arkiver og registre eller ikke. Departementet har i den forbindelse varslet at det i samarbeid med tjenesten vil "søke å utarbeide et svar som i større grad gir en begrunnelse for ordningen". Det bes om en tilbakemelding også vedrørende det arbeidet som blir utført på dette punktet.

Departementet skriver i sitt brev 16. november 2008 at dokumenter som relaterer seg til landssvikoppgjøret befinner seg i Riksarkivet, og at det "i brevets form overfor enkeltpersoner [vil] redegjøre nærmere for hvordan en kan komme i kontakt med Riksarkivet, og hva en slik henvendelse skal inneholde". Det bes om at utvalget får oversendt kopi av dette brevet til orientering.

## 5.

I saker der utvalget mottar henvendelser eller begjæringer om innsyn i PSTs arkiver og registre, vil utvalget henvise vedkommende til å ta dette opp med tjenesten. Et eventuelt avslag på en innsynsbegjæring til tjenesten, vil kunne påklages til Justis- og politidepartementet, noe PST nå uttrykkelig opplyser om dersom begjæringer om innsyn blir avslått. Hvis departementet opprettholder PSTs avslag på en innsynsbegjæring, vil saken kunne klages inn for utvalget. Utvalget vil i slike saker ha kompetanse til å utføre en etterfølgende kontroll av behandlingen av innsynssaken. Utvalget befinner seg her i en særstilling, idet både f.eks. domstolene og Datatilsynets muligheter for å behandle saker som berører spørsmål relatert til innsyn i opplysninger som er sikkerhetsgraderte er begrenset.

Utover behandling av enkeltsaker som gjelder innsyn i PSTs arkiver og registre, vil utvalget også for øvrig fortsette å ha oppmerksomheten rettet mot spørsmål som gjelder sikkerhetsgradering, herunder spesielt problemstillinger knyttet til avgradering, og i tillegg til mer generelle spørsmål vedrørende innsyn og meroffentlighet mv i tjenestens arkiver og registre. Utvalget antar at dette også er spørsmål som oppretter departementet, bl a i forbindelse med det pågående arbeidet med den nye politiregisterloven."



Utvalget ba departementet om å gi tilbakemeldinger i samsvar med utvalgets anmodninger, og utvalget vil komme tilbake til dette i neste årsmelding.

#### **4. Registreringsbegrepet og slettingsbegrepet i PSTs arbeidsregister**

Utvalget orienterte i årsmeldingen for 2007 om enkelte problemstillinger vedrørende registrerings- og slettingsbegrepet når det gjaldt behandling av opplysninger i PSTs arbeidsregister SMART. Ved Stortingets behandling av årsmeldingen for 2007 ble utvalget bedt om å holde komiteen orientert om utviklingen i saken.

Ett av spørsmålene utvalget tok opp med PST gjaldt hvorvidt regelverket for PSTs behandling av opplysninger gir anledning til å behandle etterretningsopplysninger knyttet til en person etter at vedkommende har blitt slettet som objekt i arbeidsregisteret. Utvalget merket seg denne problemstillingen ved stikkprøvekontroller i SMART, der det fremgikk at opplysninger om personer som var slettet som objekt fremdeles ble beholdt i registeret med den samme etterretningsinformasjonen, dersom vedkommende var omtalt i en hendelse som gjaldt en eller flere personer som ikke samtidig ble slettet fra registeret. For en mer detaljert beskrivelse av denne problemstillingen, vises det til omtalen i avsnitt 3 i kapittel III i meldingen for 2007.

Som det ble redegjort for i fjorårets melding, uttalte utvalget ved avslutningen av saken at det var vanskelig å se at regelverket gir anledning til å beholde etterretningsinformasjon om en person etter at vedkommende er slettet som objekt. På denne bakgrunn ba utvalget tjenesten om å gjennomgå de problemstillingene som saken reiste og eventuelt ta initiativ til nødvendige endringer i praksis eller i regelverk.

I sin tilbakemelding til utvalget har PST uttalt at tjenesten har forsøkt å finne en praktisk gjennomførbar løsning på problemet, men at dette har vist seg å være vanskelig. Tjenesten har varslet at problemstillingen vil bli tatt opp med Justisdepartementet med tanke på å vurdere om det er mulig å foreta en presisering i regelverket, slik at personer som bare er omtalt i fritekst ikke anses for å være omfattet av kravet til femårsevaluering etter retningslinjene for behandling av opplysninger i PST § 3-7 tredje ledd.

Utvalget har merket seg at tjenesten har kommet til at det må foretas en endring av regelverket, fordi det har vist seg vanskelig å endre tjenestens praksis, og forutsetter at tjenesten har foretatt en grundig vurdering av mulighetene for å endre sin praksis, eventuelt ved å foreta tekniske justeringer, som alternativ til å endre regelverket.

På generelt grunnlag vil utvalget bemerke at det bør utvises varsomhet med å foreta tilpasninger i tjenestens regelverk for behandling av personopplys-

ninger når dette er begrunnet i tekniske eller andre utfordringer knyttet til håndhevelsen av bestemmelsene. Utvalget viser i denne forbindelse til at hensynet til den enkeltes personvern må stå sentralt ved PSTs behandling av opplysninger i tjenestens arbeidsregister, som regelmessig innebærer registrering av sensitive personopplysninger uten at den registrerte er kjent med dette.

Utvalget vil holde seg orientert om det videre arbeidet med saken, og vil i sin løpende kontroll med PST fortsatt ha oppmerksomheten rettet mot praksis knyttet til tjenestens sletting av arbeidsregistreringer.

#### **5. Utlevering av personopplysninger til utenlandske samarbeidende tjenester**

Utvalget orienterte i årsmeldingen for 2007 om kontrollen med DSEs utlevering av personopplysninger til utenlandske samarbeidende tjenester. Ved behandlingen av meldingen forutsatte kontroll- og konstitusjonskomiteen at utvalgets kontroll av tjenestens overholdelse av regelverket om utlevering av personopplysninger til utenlandske samarbeidende tjenester ble videreført.

Det er også i 2008 tatt regelmessige stikkprøvekontroller med utlevering av personopplysninger fra DSE til utenlandske samarbeidende tjenester. Den etablerte kontrollrutinen innebærer at tjenesten til hver inspeksjon i DSE fremlegger en oversikt over hva som er utlevert siden forrige inspeksjon. Fra oversikten tas det ut stikkprøver der utvalget anmoder om at alt tilgjengelig underlagsmateriale som kan belyse bakgrunnen for utleveringen blir fremlagt. Utvalget har i 2008 også tatt stikkprøver i form av søk på utleverte opplysninger som er journalført i tjenestens elektroniske journalføringssystem.

Stikkprøvekontrollene i 2008 har ikke gitt grunnlag for kritikk av tjenesten. Tjenestens utlevering av personopplysninger til utenlandske samarbeidende tjenester er betydelig og da særlig innenfor det bilaterale samarbeidet. I dette samarbeidet utveksles det vanligvis mer omfattende og detaljert informasjon om personer, og gjennomgående mer sensitiv informasjon, enn i det multilaterale samarbeidet. Som orientert om tidligere er utvalgets prøvingsmulighet begrenset av at informasjonstilfanget er sparsomt i mange tilfeller, fordi informasjon fra samarbeidspartnere generelt betraktes som særlig sensitivt. I enkeltsaker hvor utvalget ønsker å gå i dybden, har tjenesten bidratt med informasjon så langt det lar seg gjøre.

I meldingen for 2007 orienterte utvalget om de nye retningslinjene for behandling av opplysninger i PST som fastsetter vilkår for utlevering av opplysninger fra PST til samarbeidende tjenester. I retningslinjene er det bl.a. regelfestet et krav om at formålet med utlevering av opplysningene skal stå i forhold til konsekvensene av å levere dem ut. Selv om

de nye reglene er preget av skjønn, har reguleringen i retningslinjene lagt til rette for en bedre kontroll fra utvalgets side.

I 2008 har tjenesten orientert utvalget om en avvergende etterforskingssak innenfor kontraterrorfeltet hvor det ble utvekslet opplysninger til utenlandske samarbeidende tjenester. PST hadde opplysninger som ga grunn til å mistenke at en gruppe personer skulle gjennomføre et terrorangrep i nær fremtid. Gjennom informasjonsinnhentning i saken fikk PST opplysninger om at personene skulle reise til utlandet, og tjenesten vurderte da å ta kontakt med utenlandske samarbeidende tjenester.

Etter en grundig vurdering utleverte PST informasjon til en samarbeidende tjeneste. Tjenesten foretok en vurdering av alvorligheten i mistankegrunnlaget, menneskerettighetssituasjonen i landet og eventuelle konsekvenser for personene, herunder eventuell risiko for at familien til personene kunne komme i fare. Tjenesten vurderte også andre mulige fremgangsmåter i saken, men ut i fra situasjonen ble det ansett som nødvendig å ta kontakt med den samarbeidende tjenesten. I saken ble det også vurdert å utlevere informasjon til et annet lands tjeneste. PST fant imidlertid at menneskerettighetssituasjonen i landet ikke var tilfredsstillende og opplysningene ble derfor ikke utlevert dit.

I årsmeldingen for 2006 uttrykte utvalget at norske myndigheter gjennom menneskerettsloven har forpliktet seg til å "sikre enhver innen sitt myndighetsområde de rettigheter og friheter" som er fastlagt i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, jf. EMK artikkel 1. Dette innebærer også en forpliktelse til å sikre at ingen andre griper inn i de konvensjonsfestede rettighetene. Utlevering av sensitive personopplysninger til land som ikke respekterer menneskerettighetene, vil kunne innebære at Norge ikke oppfyller sin forpliktelse etter konvensjonen. Utvalget har ikke funnet grunn til å reise spørsmål ved om utleveringen av opplysninger i den aktuelle saken var i strid med menneskerettighetene eller retningslinjene for PST om utlevering av informasjon. Den redegjørelsen tjenesten har gitt utvalget var grundig, og viste at tjenesten var bevisst på de problemstillingene saken reiste. I forkant av utleveringen av informasjonen foretok tjenesten en konkret vurdering av opplysningens viktighet, hvem som var mottaker og konsekvenser for den enkelte.

## 6. PSTs bruk av skjulte tvangsmidler

Utvalget orienterte i meldingen for 2007 om kontrollen med PSTs bruk av skjulte tvangsmidler, for eksempel i form av kommunikasjonskontroll, romavlytting eller ransaking. Fra og med 2005 fikk PST, som politiet for øvrig, adgang til å benytte seg av tvangsmidler under etterforskning for å avverge straffbare handlinger – og ikke som tidligere bare for å

oppklare. I tillegg fikk PST som eneste politimyndighet adgang til å bruke tvangsmidler utenfor etterforskning, for å forebygge straffbare handlinger.

Utvalget har i 2008 ført kontroll med bruken av tvangsmidler i enkeltsaker. Kontrollen omfatter undersøkelse av tjenestens samlede informasjonsgrunnlag i enkeltsaker for å se om det er samsvar mellom dette og begjæringen til retten. Et annet viktig kontrollpunkt er å etterse at PST benytter tvangsmiddelet i samsvar med rettens tillatelse – typisk at et tvangsmiddel ikke benyttes utover den tiden retten har fastsatt. Det kontrolleres også at tiltaket avvikles dersom forutsetningene faller bort, for eksempel hvis mistanken eller undersøkelsesgrunnlaget blir avkrefet.

Den samlede bruken av tvangsmidler er også et kontrollpunkt for utvalget. I tillegg har utvalget ført kontroll med at tjenesten ikke iverksetter etterforskning med tvangsmiddelbruk i avvergende øyemed i saker som i realiteten er av forebyggende karakter og at tjenesten kun benytter inngripende tvangsmidler ved forebygging av de mest alvorlige straffbare handlingene, i samsvar med Stortingets forutsetning ved innføring av de nye hjemlene i 2005.

Kontrollen av tjenestens tvangsmiddelbruk i enkeltsaker i 2008 har ikke gitt grunnlag for å rette kritikk mot PST. Den samlede bruken av tvangsmidler er fortsatt beskjedent, og i 2008 har utvalget sett en nedgang i tjenestens tvangsmiddelbruk sammenlignet med tidligere år.

Som orientert om tidligere, er kontrollen med PSTs bruk av skjulte tvangsmidler utfordrende, og krever i stor grad at utvalget går inn i enkeltsaker. Tjenesten er imidlertid bevisst på de skrankene straffeprosessloven og politiloven oppstiller for bruk av tvangsmidler. Utvalget har også sett at PSTs begjæringer til retten om bruk av skjulte tvangsmidler er grundig underbygd, noe som også bidrar til at utvalget kan føre en bedre kontroll med tjenestens tvangsmiddelbruk.

## 7. Samarbeidsoperasjon mellom PST og E-tjenesten

Utvalget orienterte i årsmeldingen for 2007 om undersøkelser av en samarbeidsoperasjon mellom PST og E-tjenesten. Den konkrete operasjonen ble ikke omtalt nærmere fordi undersøkelsene fremdeles pågikk, men det ble påpekt at de undersøkelsene som allerede da var gjort, illustrerte at det var behov for å se nærmere på regelverkssituasjonen for samarbeidsoperasjoner mellom tjenestene. Da kontroll- og konstitusjonskomiteen behandlet meldingen, ba komiteen Regjeringen om å foreta en gjennomgang og evaluering av relevante regelverk.

Utvalget har i 2008 fortsatt undersøkelsene av samarbeidsoperasjonen mellom PST og E-tjenesten. Den aktuelle operasjonen bestod i at PST benyttet en pågående tillatelse til postkontroll i en forebyggende

kontraterrorsak til å gi E-tjenesten adgang til en konkret forsendelse for egne formål. Forsendelsen ble deretter tilbakeført i postsystemet for fremsendelse til adressaten i utlandet. Saken ble tatt opp både med PST og E-tjenesten. Problemstillinger knyttet til E-tjenestens del av operasjonen er referert i kapittel V avsnitt 3.

Spørsmålene som ble tatt opp med PST gjaldt rekkevidden av kjennelsen for postkontroll etter straffeprosessloven, og om domstolen ble gitt fyllestgjørende informasjon om formålet med å ta beslag i den konkrete forsendelsen. Også enkelte andre spørsmål knyttet til forståelsen av beslagsreglene ble tatt opp med tjenesten.

PST viste i sitt svar til at saken hadde vært behandlet i tjenestens operasjonssikkerhetsutvalg, som etter en vurdering av de rettslige problemstillingene hadde konkludert med at de foretatte disposisjonene relatert til E-tjenesten ville være lovhjemlet. PST opplyste at retten var blitt informert om det generelle formålet med den forebyggende saken, men at det ikke var gitt informasjon om samarbeidsoperasjonen med E-tjenesten, som knyttet seg til en bestemt forsendelse som PST ble oppmerksom på gjennom den løpende postkontrollen. PST anførte at når tjenesten fikk rettens samtykke til beslag av postforsendelsen, viste det at postforsendelsens karakter var relevant i den forebyggende terrorsaken. Videre uttalte tjenesten at rammen for forebyggende postkontroll i saken måtte fortolkes vidt, nemlig til å forebygge mulig terror, og at operasjonen med E-tjenesten måtte anses å ligge innenfor denne legale rammen, som ble dannet av rettens kjennelse sammenholdt med straffeprosesslovens regler om forebyggende tvangsmidler. PST mente man var innenfor denne legale rammen selv om rettens kjennelse gjaldt kontroll med postforsendelser til og fra A, mens samarbeidsoperasjonen, som var foranledningen til det konkrete beslaget, knyttet seg til B, som var mottaker av den aktuelle forsendelsen. B var en utenlandsk borger bosatt i utlandet.

På den bakgrunn konkluderte PST med at tjenesten hadde gitt tilstrekkelig informasjon slik at retten fikk et godt nok grunnlag til å vurdere hvorvidt forsendelsen hadde betydning for den saken som var grunnlaget for kjennelsen om postkontroll. Dette er en prøving domstolen skal gjøre av hver enkelt forsendelse som politiet/PST ønsker å beslaglegge under en løpende postkontroll.

PST mente det også måtte være klart at den rådigheten straffeprosesslovens regler gir påtalemyndigheten ikke hindrer overleveringen av forsendelsen til E-tjenesten i et tilfelle som det foreliggende. Det ble også gitt uttrykk for at PST i utgangspunktet ønsker å presentere all nødvendig informasjon slik at retten kan fatte sin beslutning på et korrekt grunnlag, men at det i denne saken var forsvarlig at dommeren ikke

ble orientert, sett på bakgrunn av at det dreide seg om en forebyggende operasjon som var høyt gradert, og spesielt sensitiv fordi den gjaldt samarbeid med E-tjenesten. PST uttalte også at det var lagt vekt på at E-tjenesten "har betydelige fullmakter i kraft av etterretningstjenesteloven uten domstolskontroll".

I avsluttende brev til tjenesten viste utvalget til at straffeprosessloven § 212 krever at retten skal åpne og gjennomse det beslaglagte samt vurdere forsendelsens antatte betydning for saken. Bestemmelsens formål er å unngå at politiet ikke ved gjennomsyn av postsendinger skaffer seg opplysninger ut over det som er formålet med inngrepet, dvs. ved etterforskning å skaffe bevis i den konkrete sak, jf. Ot.prp. nr. 35 (1978-1979) s. 177. Utvalget antok at ved postbeslag i forebyggende øyemed må dette vilkåret forstås som et krav om at informasjonen skal være relevant for de undersøkelsene som er iverksatt. Det ble videre påpekt at regelen om at det er dommeren som åpner den enkelte postsending og vurderer informasjonens betydning for saken, er gitt ut fra rettssikkerhetsmessige hensyn, og at dette hensynet bare kan ivaretas dersom retten gis tilstrekkelig informasjon om beslagets formål til å kunne foreta en forsvarlig bedømmelse av om det inneholder informasjon som er relevant for undersøkelsene.

Utvalget uttalte at bestemmelsen i § 212 oppstiller en rettssikkerhetsgaranti ved anvendelsen av tvangsmiddelet, ved at det er retten som skal gjennomse postsendingen før politiet gis tilgang, og at dette er utformet som et absolutt krav som bare vil ha realitet hvis politiet gir retten nødvendig informasjon om formålet. Utvalget kunne ikke se at den type hensyn som tjenesten hadde påberopt kunne gjøre det forsvarlig å la være å orientere retten om beslagets egentlige formål. Utvalget uttalte at det kunne tenkes å være tilstrekkelig i forebyggende saker at retten er kjent med at formålet med undersøkelsene er å forebygge terrorhandlinger og at vurderingen etter § 212 dermed må tilpasses, men utvalget mente at den helt uvanlige bruk av tvangsmiddelet i saken tilsa en skjerpet informasjonsplikt overfor retten, og kritiserte tjenesten for å ikke å ha gitt tingretten det informasjonsgrunnlaget som straffeprosessloven forutsetter.

Når det gjaldt det grunnleggende spørsmålet om beslagskjennelsen kunne anvendes til et slikt formål som i denne saken, viste utvalget til at postbeslag etter straffeprosessloven §§ 211 og 212 gir politiet en begrenset rådighet over den enkelte postforsendelse. Rådigheten, eller beføyelsene, skal være i samsvar med "beslagets formål". Utvalget antok at dette i en forebyggende sak måtte forstås som en henvisning til sakens ramme, dvs. at det som tillates er beføyelser som har relevans for å klarlegge de faktiske forholdene som er beskrevet i begjæringen til retten og/eller i rettens kjennelse.

Utvalget uttalte at det vanskelig kunne se at beslagsreglene, med de nevnte rådighetsbegrensninger, tillater at politiet lar en annen myndighet få tilgang til og disponere over enkeltbeslag for egne formål. Man kommer da svært raskt i en situasjon hvor realiteten vil være at man benytter den tilgangen beslaget har gitt til formål som ligger utenfor sakens ramme. Det må være tilfellet selv om den andre myndigheten skulle ha lovlig adgang til å foreta selve inngrepet. Utvalget mente det ikke kunne være tilstrekkelig at man var innenfor formålet med saken – forebygging av terror – når det ble forføyd over forsendelsen på den måten som er beskrevet.

Når PST og E-tjenesten har overlappende oppgaver, slik tilfellet er på kontraterrorfeltet, er det av særlig viktighet at tjenestene opererer strengt innenfor sine respektive rettsgrunnlag. Man vil ellers få gråsoner hvor man kan risikere at domstolene ikke gis fyllestgjørende informasjon om tvangsmidlenes egentlige formål, og i siste instans risikerer man at tjenestene samlet gis videre fullmakter enn lovgivende myndigheter har ment å gi dem. Det heter i § 7 i Instruks om samarbeidet mellom Etterretningstjenesten og Politiets sikkerhetstjeneste, fastsatt ved kgl. res. 13. oktober 2006, at bistand i konkrete saker skal finne sted etter en vurdering av den enkelte tjenestes "eget rettsgrunnlag". Dette er i rettssikkerhetsmessig sammenheng en viktig bestemmelse. I sitt avsluttende brev til PST i saken uttalte utvalget at det samlet sett hadde vanskelig for å se at PST ved de beføyelsene som var gjort over den aktuelle forsendelsen, hadde opptrådt fullt ut i samsvar med rettskjennelsen og straffeprosesslovens regler om beslag.

Utvalget uttalte at det er av stor betydning for kontrollen at det ved samarbeidsoperasjoner mellom tjenestene er klarhet og notoritet omkring operasjonens formål og rettsgrunnlag samt arbeidsdeling og informasjonsutveksling mellom tjenestene. Utvalget bemerket også at det ikke syntes ha vært foretatt en tilstrekkelig samordning mellom tjenestene knyttet til de rettslige spørsmålene operasjonen reiste, hensett også til § 1 litra e og § 7 annet ledd i den nevnte samarbeidsinstruksen.

### ***Oppsummering av utvalgets synspunkter***

Saken illustrerer hvilke vanskeligheter som kan oppstå når man forsøker å koble sammen to så vidt ulike rettsgrunnlag som her, der det ene ikke er innrettet på operativ virksomhet her i landet. Som fremhevet i årsmeldingen for 2007 bør det etter utvalgets syn tas initiativ til å gjennomgå og evaluere regelverk som er av betydning for det operative samarbeidet mellom de to tjenestene. Situasjonen vil ofte være at åpenbare effektivitetshensyn knyttet til ivaretagelsen av nasjonale sikkerhetshensyn, står mot hensynet til individuell rettssikkerhet. Avveiningen mellom slike hensyn bør være avklart i lov eller annet regelverk så

langt det lar seg gjøre. Utvalget har fått opplyst at tjenestene har utarbeidet forslag til nærmere rutiner for samarbeidet mellom tjenestene i henhold til samarbeidsinstruksen § 4, som er til behandling i Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet. Utvalget vil i kontrollvirksomheten fremover være særlig oppmerksom på om disse rutinebeskrivelsene vil være tilstrekkelig eller om det er behov for en nærmere evaluering og gjennomgang av de lov- og forskriftsreglene som kommer til anvendelse i denne typen samarbeid.

### **8. Samarbeidet mellom PST og tollmyndighetene**

I årsmeldingen for 2007 orienterte utvalget om en sak som gjaldt samarbeidet mellom PST og tollmyndighetene. Utvalget hadde tatt opp med Toll- og avgiftsdirektoratet enkelte generelle spørsmål angående etterprøvbareheten av samarbeidet med PST og det rettslige grunnlaget for samarbeidet. Utvalget stilte også spørsmål ved to konkrete tollkontroller som var gjennomført etter anmodning fra PST.

Utvalgets undersøkelser i saken har klargjort at tollmyndighetene ikke har hjemmel til å gjennomføre tollkontroller utenfor "tollforvaltningens område", noe som innebærer at tollmyndighetene på selvstendig grunnlag må vurdere om det foreligger hjemmel til tollkontroll når PST anmoder om bistand. Når det gjaldt de to konkrete tollkontrollene fant utvalget at tollmyndighetene i ettertid ikke kunne dokumentere hvilken informasjon fra PST som hadde gitt grunnlag for å gjennomføre kontrollene. Mangelen på notoritet ble kritisert av utvalget. Ved nærmere undersøkelser i PST fant utvalget at tjenesten i den ene saken hadde innhentet kjennelse for hemmelig ransaking av bagasjen til den mistenkte, men at kontrollen som var gjennomført var mer omfattende enn det som var hjemlet i rettsavgjørelsen. I den andre saken kom det fram at PST ikke hadde gitt nærmere informasjon til tollmyndighetene om hva saken gjaldt og at det heller ikke i saksdokumentene i PST fremkom noe som ga indikasjoner om at grunnlaget for mistanken som PST hadde knyttet seg til tollovgivningen. På forespørsel fra utvalget ble PSTs mistankegrunnlag grunnlagt nærmere, men heller ikke disse opplysningene var særlig konkrete relatert til tollovgivningen.

Utvalget har også stilt spørsmål ved behovet for retningslinjer for samarbeidet mellom PST og tollmyndighetene. I årsmeldingen for 2007 orienterte utvalget om at det var undertegnet en samarbeidsavtale mellom PST og Toll- og avgiftsdirektoratet som bl.a. slår fast at informasjonsutveksling og samarbeid skal skje innenfor rammen av partenes eget hjemmelsgrunnlag. Det var på det tidspunktet ennå ikke utarbeidet retningslinjer. Da årsmeldingen for 2007 ble behandlet, ba kontroll- og konstitusjonskomiteen utvalget om å følge opp arbeidet med retningslinjene og komme tilbake med en orientering.

PST har informert utvalget om at det nå er utarbeidet retningslinjer for samarbeidet mellom PST og tollmyndighetene som bl.a. fastsetter at samarbeidet skal fokusere på gjensidig informasjonsutveksling som er relevant for partenes ansvarsområder og at utveksling av informasjon skal skje innenfor taushetspliktreglens rammer. Informasjonsutveksling skal dokumenteres og hjemmelen skal angis. Anmodning om bistand til kontroll skal kun skje innenfor de respektive forvaltningsområder. I tillegg er prosedyrene for slike anmodninger fastsatt nærmere. Prosedyren krever at anmodningene skal nedfelles skriftlig samt at hjemmel og grunnlag for kontrollbistanden, hvem som har hovedansvaret for gjennomføring av kontrollen og hvilket forvaltningsområde man finner seg innenfor, skal dokumenteres.

At det nå er fastsatt retningslinjer for samarbeidet mellom PST og tollmyndighetene har stor betydning, særlig for det operative samarbeidet, der det er viktig med klare rammer for både informasjonsutveksling og bistand til kontroll. Tollmyndighetene har en svært vid og skjønnsmessig adgang til å gjennomføre kontroller innenfor sitt ansvarsområde, mens PST for de samme inngrepene må innhente rettens kjennelse for å gjennomføre ransaking. Dette medfører at det kan være et potensial for omgåelse fra PSTs side og det er derfor viktig med klare rammer omkring samarbeidet mellom PST og tollmyndighetene, noe retningslinjene bidrar til. Det må også legges til grunn at retningslinjene vil legge til rette for en bedre ekstern kontroll.

## **9. Samarbeidet mellom PST og utlendingsmyndighetene**

Utvalget har de senere årene lagt vekt på å få kunnskap om samarbeidsrelasjonene mellom EOS-tjenestene og andre offentlige myndigheter, særlig fordi kunnskap om disse vil kunne være av betydning for kontrollen med tjenestene. Utvalget kan også ha et mer direkte kontrollansvar overfor myndigheter som samarbeider og utveksler informasjon med tjenestene, jf. at utvalgets kontrollområde er funksjonelt definert.

Utvalget orienterte i meldingen for 2006 om samarbeidsrelasjonene mellom PST og utlendingsmyndighetene, og i 2007 hadde utvalget et møte med Utlendingsdirektoratet (UDI). I møtet ble det bl.a. orientert om samarbeidet med PST. Direktoratet opplyste om at det ville bli utarbeidet skriftlige retningslinjer for informasjonsutveksling og kontakt mellom tjenesten og UDI. Utvalget har sett et utkast til retningslinjer, som nå er til godkjenning i Justisdepartementet. Utvalget forutsetter at retningslinjene vil være på plass i løpet av kort tid.

I 2008 har utvalget ved to av inspeksjonene i PST foretatt stikkprøvekontroller av korrespondansen mellom PST og UDI. Kontrollen har ikke gitt grunn-

lag for oppfølging. Utvalget vil også i 2009 føre kontroll med samarbeidet mellom tjenesten og UDI.

## **10. Etterforskning av PSTs kilder/informanter**

I november 2008 ble det kjent gjennom pressen at en afghansk general med opphold i Norge kan ha vært involvert i krigsforbrytelser og brudd på menneskerettighetene. PST skal ha samarbeidet med generalen for å få informasjon om situasjonen i Afghanistan. I pressen ble det hevdet at Oslo statsadvokatembete besluttet å ikke iverksette etterforskning av generalen etter anbefaling fra PST som mente det ville bli for vanskelig å etterforske saken.

Det ligger utenfor utvalgets mandat å foreta noen vurdering av statsadvokatens beslutning om å ikke iverksette etterforskning av generalen. Men utvalget kan undersøke PSTs rolle i saken, herunder hvilke vurderinger som lå til grunn for anbefalingen til statsadvokaten. I den forbindelse vil det være aktuelt å gjennomgå saksdokumentene bl.a. med sikte på å avklare om de opplysningene som er gitt til statsadvokaten har grunnlag i informasjonen tjenesten besitter om generalen. Hvorvidt PST har inngått en avtale med personen om unnlatt etterforskning mot at vedkommende samarbeider med tjenesten eller om tjenestens anbefaling til statsadvokaten er begrunnet i at en etterforskning vil begrense tjenestens mulighet for å få informasjon fra kilden, vil være sentralt i utvalgets undersøkelser.

På bakgrunn av presseoppslagene besluttet utvalget å foreta nærmere undersøkelser av saken. Undersøkelsene pågår fortsatt og omtales ikke nærmere her. Saken reiser prinsipielle spørsmål om politiets bruk av kilder/informanter som kan ha gjort seg skyldige i alvorlige straffbare handlinger. Utvalget vil i 2009 følge opp den konkrete saken samt den generelle problemstillingen om bruk av kilder/informanter.

## **11. Forebyggende saker ved en lokal PST-enhet**

Ved inspeksjon av et lokalt PST-ledd stilte utvalget enkelte spørsmål vedrørende tre forebyggende saker. Etter inspeksjonen ble sakene innhentet for nærmere gjennomgang av utvalget. Alle tre sakene reiste problemstillinger knyttet til årlig revurdering og saksfremdrift, og i én av sakene stilte utvalget spørsmål om grunnlaget for saksopprettelse. I tillegg hadde utvalget spørsmål til behandling av personopplysninger i en rapport.

Forebyggende saker kan opprettes når det foreligger "grunn til å undersøke om noen forbereder et straffbart forhold som Politiets sikkerhetstjeneste har til oppgave å forebygge", jf. retningslinjene for behandling av opplysninger i PST § 3-5. I retningslinjene er det videre fastsatt at tjenesten ved vurderingen av om forebyggende sak skal opprettes skal legge vekt på trusselsituasjonen, opplysningenes art, bl.a. om de er verifiserte, og om omfanget av forebyggen-

de tiltak står i forhold til trusselsituasjonen. En av sakene ved PST-enheten var opprettet på bakgrunn av en generell bekymring knyttet til personens ytre trekk, omgangskrets og angivelige posisjon ved et religiøst samlingssted. Det fremkom ingen vurderinger i saksdokumentene opp mot aktuelle straffebestemmelser.

Utvalget erkjente at terskelen for opprettelse av forebyggende saker er lav og at opprettelse hovedsakelig må baseres på et politifaglig skjønn. Utvalget uttrykte imidlertid at det må kreves et visst konkret grunnlag og at opplysninger om religiøs overbevisning eller ytre trekk alene vanskelig kan sies å begrunne opprettelse av forebyggende saker. Utvalget mente at opplysningene om vedkommendes omgangskrets muligens kunne være tilstrekkelig, men at heller ikke disse opplysningene var særlig konkretisert sett i lys av aktuelle straffebestemmelser. Utvalget bemerket også at det bør kreves høy bevissthet i forhold til opprettelse av og behandling av opplysninger i forebyggende saker på områder hvor man risikerer å behandle opplysninger om en person i strid med PST-instruksen § 15 om forbud mot behandling av opplysninger om en person kun på bakgrunn av religiøs overbevisning.

Utvalget hadde også enkelte merknader i forhold til ajourhold og fremdrift i tre forebyggende saker. I henhold til retningslinjene for behandling av opplysninger i PST skal forebyggende saker holdes à jour slik at det gis et fullstendig bilde av relevante opplysninger, sentrale vurderingstemaer og sakens omfang. Videre skal sakens dokumenter vise fremdriften i saken og forebyggende saker skal gjennomgås årlig for å vurdere om det er grunnlag for å opprettholde saken. Gjennomgangen av saksdokumentene viste at tre av de forebyggende sakene bar preg av manglende fremdrift ved at det ikke var foretatt særlige undersøkelser med sikte på å få bekreftet eller avkreftet om personene forberedte straffbare forhold innenfor PSTs ansvarsområde, til tross for at sakene hadde pågått i nærmere 3–4 år.

I sin redegjørelse til utvalget viste PST-enheten til at det i disponeringsskrivet fra DSE er uttrykt at forebyggende saker alltid skal opprettes når det er grunnlag for det, uavhengig av enhetenes kapasitet og kompetanse. Til dette uttrykte utvalget at DSEs retningslinjer er klare på at saker skal ajourholdes og at det skal være fremdrift i sakene. Selv om det fra sentralt hold er gitt anledning til å sitte med restanser over noe tid, er det en klar forutsetning at lokale enheter ikke skal la forebyggende saker løpe over flere år uten at det er noen form for progresjon i disse. Utvalget mente derfor at situasjonen burde ha vært avklart med DSE. Utvalget pekte også på at det ved revidering av sakene ikke var utarbeidet en skriftlig rapport som grunnlag for å videreføre sakene og at

det derfor var vanskelig å kontrollere om grunnlaget for videreføring var til stede.

Utvalget fant også grunn til å kritisere PST-enheten for behandling av opplysninger i en rapport om samtlige identifiserbare personer med tilknytning til et religiøst samlingssted, hvor enkelte personer kunne mistenkes for å forberede straffbare handlinger som PST har til oppgave å forebygge. Utvalget anså at opplysningene var behandlet i et lokalt arbeidsregister i strid med retningslinjer fra DSE. I tillegg fant utvalget at behandlingen av opplysninger om noen av personene var foretatt i strid med PST-instruksen § 15 om forbud mot behandling av opplysninger om en person kun på bakgrunn av religiøs overbevisning. Om dette skrev utvalget:

"Utvalget har forståelse for at det ved undersøkelser i forebyggende øyemed kan være nødvendig å favne noe videre innledningsvis for å kunne kartlegge et miljø. Men dersom en persons tilknytning til et religiøst samlingssted hvor enkelte personer kan antas å tilhøre et ekstremistisk miljø gir grunnlag for at PST kan behandle opplysninger om personen, vil det faktisk sett innebære en uthuling av forbudet mot registrering kun på bakgrunn av religiøs overbevisning. Utvalget forstår bestemmelsen i PST-instruksen § 15 slik at det kreves mer konkrete opplysninger av relevans for PST knyttet til vedkommende for å begrunne registrering. Det skal også bemerkes at begrunnelsen for bestemmelsen i instruksen er at enhver lovlig aktivitet skal være beskyttet mot kartlegging av PST. Dette stiller krav til tjenestens bevissthet i forhold til skillet mellom lovlig religiøs aktivitet som verken gir grunnlag for informasjonsinnhenting eller registrering av personer, og aktivitet som gir grunnlag for konkret mistanke om forberedelse av straffbare handlinger."

PST-enheten har opplyst at de tre forebyggende sakene utvalget hadde merknader til er avsluttet. Når det gjelder behandling av opplysningene om personer med tilknytning til det religiøse samlingsstedet, har utvalget bedt om at det foretas en ny vurdering av om opplysningene fremdeles skal oppbevares i PST. Utvalget vil følge opp dette i 2009.

#### **IV. NASJONAL SIKKERHETSMYNDIGHET (NSM)**

##### **1. Inspeksjoner, generelt om kontrollen med tjenesten**

Inspeksjonsvirksomheten i NSM følger et fast mønster. Det gis en orientering om den løpende virksomheten i tjenesten siden foregående inspeksjon, og i tillegg gjerne om et faglig tema som blir fastlagt under inspeksjonsforberedelsen. I henhold til kontrollinstruksen § 11 nr. 2 b gjennomgår utvalget ved hver inspeksjon samtlige negative klageavgjørelser som er truffet siden forrige inspeksjon. Det foretas også regelmessig stikkprøvekontroll av et antall ikke påkla-

gede negative klareringsavgjørelser, som NSM på forhånd innhenter fra den klareringsmyndigheten utvalget ber om. I tillegg inspiserer utvalget tjenestens elektroniske saksbehandlingsverktøy for klareringsaker og foretar inspeksjon av NSMs journaler og arkiver.

Utvalget har i 2008 gjennomført fire inspeksjoner i NSM. Videre har utvalget inspisert personellsikkerhetstjenesten ved fire klareringsmyndigheter: Forsvarets sikkerhetsavdeling (tre inspeksjoner), Post- og teletilsynet, Oljedirektoratet og Politiets sikkerhetstjeneste.

Utvalget har i 2008 mottatt én klage som er rettet mot NSM. Det er ikke uttalt kritikk i saken. I 2007 mottok utvalget to klager i saker om sikkerhetsklaring som var avgjort av Forsvarets sikkerhetsavdeling (FSA), og en klage som var rettet mot NSM. I en av sakene fra 2007, som gjaldt saksbehandlingen i FSA, ble det uttalt kritikk. Saken har også reist et generelt spørsmål om forståelsen av virksomhetsbegrepet i sikkerhetslovgivningen, og er referert i avsnitt 7.4 nedenfor.

På bakgrunn av en bekymring fra NSM vedrørende bruk av metoder i FSAs arbeid knyttet til sikkerhetsetterretning, har utvalget iverksatt en undersøkelse av enkelte saker i FSA. Et viktig spørsmål her er hvilke arbeidsmetoder FSA lovlig kan benytte ved innhenting av informasjon om trusler rettet mot Forsvaret. Også rekkevidden av FSAs ansvarsområde i forhold til andre myndigheter samt behandling av innhentet informasjon har vært berørt. Saken har aktualisert prinsipielle spørsmål som det er redegjort nærmere for under avsnitt 7.2 nedenfor.

## **2. Klareringsadgang for personell under omstilling i Forsvaret**

I årsmeldingen for 2007 orienterte utvalget om en klagesak som gjaldt behov for klarering for personell under omstilling i Forsvaret. Saken har også vært omtalt i tidligere årsmeldinger i forbindelse med adgangen til å bli autorisert for tilgang til informasjon gradert Begrenset ved tap av sikkerhetsklaring. I fjorårets melding ble det opplyst at utvalget i sine avsluttende merknader til FSA i saken, anmodet avdelingen om å ta initiativ til å få en rask avklaring av det generelle spørsmålet knyttet til klareringsbehov for personell under omstilling i Forsvaret. Utvalget forutsatte videre at den foreliggende klareringsanmodningen for klageren ble behandlet uten ytterligere opphold, under henvisning til at det var gått nærmere to år siden klagerens observasjonstid gikk ut, uten at han hadde fått ny stilling. Knyttet til den konkrete vurderingen av klagerens sak, bemerket utvalget at det ikke uten videre kunne se begrunnelsen for å innvilge klarering for Konfidensielt, men ikke for Hemmelig, dersom vurderingen var knyttet til klareringsbehovet. Utvalget varslet i meldingen at det ville føl-

ge opp den videre behandlingen både av det generelle spørsmålet om klareringsadgang for personell under omstilling, og av klagerens sak. I sine merknader til meldingen for 2007 fant komiteen det kritikkverdige at den konkrete saken heller ikke i 2007 fant sin løsning.

Utvalget har fulgt opp saken i 2008. Klageren ble våren 2008 gitt klarering for Hemmelig. Når det gjaldt den generelle problemstillingen knyttet til klarering av personell uten stilling i Forsvaret, har FSA informert om at det i mai 2008 ble vedtatt en ny rutine for behandling av denne typen saker, som innebærer at anmodninger om klarering av personell uten stilling vil bli behandlet. Det ble opplyst om at rutinen var midlertidig, som følge av de foreslåtte endringene av sikkerhetsloven § 19 i Ot.prp. nr. 21 (2007–2008) vedrørende skjerpet krav til behov for sikkerhetsklaring. FSA bemerket at denne lovendringen vil gjøre det nødvendig for Forsvaret og Forsvarets personelltjenester (FPT) å endre praksis i ansettelsessaker slik at personer kan innstilles til stillinger under forutsetning av senere klarering.

På bakgrunn av svaret fra FSA, uttalte utvalget følgende:

"Utvalget har merket seg at det er funnet frem til en løsning i den konkrete saken samt at FSA har endret praksis når det gjelder behandling av klareringsanmodninger for personell i Forsvaret uten stilling. Utvalget vil imidlertid knytte enkelte merknader til at rutineendringen er midlertidig begrunnet i et forslag om endring av sikkerhetsloven § 19. For ordens skyld bemerkes det at endringen er vedtatt, men enda ikke trådt i kraft.

Som kjent innebærer lovendringen en skjerping av kravet til klareringsbehov og endringen er blant annet begrunnet i en antakelse om at det nåværende kravet til klareringsbehov medfører at antall klareringssaker blir unødvendig høyt, noe som eksempelvis kan få uheldige konsekvenser for enkeltpersoner under omstilling. Utvalget har stor forståelse for behovet for å redusere antall stillinger i Forsvaret som krever klarering på høyt nivå. En slik reduksjon vil trolig også innebære at det blir mindre problematisk å omplassere den personellgruppen saken gjelder. Det er allikevel noe vanskelig å se at lovendringen er ment å innebære en endring i forhold til vurderingen av klareringsbehovet for personell uten stilling i Forsvaret under forutsetning av at FPTs angivelse av klareringsnivået i Forsvaret i brev til utvalget 20. februar 2008 må anses å være riktig per i dag. En slik forståelse vil i tilfelle svekke enkeltindividets rettsstilling, noe som neppe kan ha vært lovgivers mening.

I avsluttende brev 13. mars 2008 uttrykte utvalget at det burde kunne kreves at FSA har en aktiv holdning til å finne en løsning på den generelle problemstillingen om klareringsbehov for personell i Forsvaret uten stilling. Utvalget bemerket at når det gjøres gjeldende at overtallige i Forsvaret hindres i å få en effektiv omstilling så lenge de er uten klarering bør FSA ta problemstillingen opp med overordnet fagmyndighet eventuelt også med personellmyndighe-

ten. På bakgrunn av dette forutsetter utvalget at FSA tar det nødvendige initiativ for å få en avklaring av behandlingen av denne personellgruppen når ordlysendringen i sikkerhetsloven § 19 trer i kraft.

Utvalget ber om å bli orientert om FSAs videre behandling."

### 3. Spørsmål om klageadgang ved nektelse av innsyn i graderte dokumenter

I forbindelse med behandlingen av en klage vedrørende tap av sikkerhetsklarering mv. har utvalget i 2008 tatt opp enkelte generelle spørsmål med Forsvarsdepartementet om klageadgang ved nektelse av innsyn i sikkerhetsgraderte dokumenter. Som det er redegjort for i avsnitt 3 i kapittel III ovenfor er det fastsatt særlige prosedyrer etter informasjonssikkerhetsforskriften ved henvendelse om innsyn i graderte dokumenter. Det fremgår bl.a. av forskriften § 2-13 annet ledd at virksomheten som mottar innsynsbeğjeringen skal kontakte utsteder for vurdering av avgradering og at utsteder deretter skal gi tilbakemelding om hvorvidt informasjonen kan avgraderes. Bakgrunnen for denne regelen er at det i forskriften § 2-11 fastslås at sikkerhetsgradert informasjon som hovedregel bare kan omgraderes av den virksomheten som har utstedt informasjonen, av virksomhet overordnet denne eller av NSM.

Verken sikkerhetsloven eller informasjonssikkerhetsforskriften inneholder bestemmelser som gir selvstendig klagerett på graderingsavgjørelsen og utvalget antok da at en eventuell plikt til å vurdere graderingsspørsmålet også i klageomgangen må bygges på en fortolkning av klageretten etter innsynslovgivningen, som i den aktuelle saken var offentlighetsloven. Utvalget ba derfor om en uttalelse fra departementet om hvorvidt det forelå en plikt til å vurdere graderingsspørsmålet på nytt fra klageinstansens side, når den selv er kompetent til å foreta omgradering etter informasjonssikkerhetsforskriften § 2-11. Det ble også bedt om departementets syn på om klageinstansen ved begjæringer om innsyn i dokumenter som er avlevert arkivmyndighetene, plikter å forelegge graderingsspørsmålet for NSM eller for det organ som er overordnet dokumentets utsteder.

Forsvarsdepartementet innhentet NSMs vurdering i saken, som uttrykte at spørsmålet om avgradering normalt blir bestemmende for om innsyn kan gis. Graderingsavgjørelsen er imidlertid ikke gjenstand for selvstendig klage, og slik klagerett er ikke hjemlet verken i sikkerhetsloven eller i informasjonssikkerhetsforskriften. Videre uttrykte NSM at en plikt til å vurdere gradering når det begjæres innsyn må bero på en tolkning av bestemmelsen i offentlighetsloven § 9 og informasjonssikkerhetsforskriften kapittel 2 D og at det ut fra disse bestemmelsene vanskelig kan utledes en direkte plikt for klageinstansen til også å vurdere graderingsspørsmålet. NSM uttalte deretter:

"Alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper og reelle hensyn tilsier imidlertid etter vår mening at også graderingsspørsmålet vurderes av klageinstansen når denne er kompetent etter informasjonssikkerhetsforskriften § 2-11. En annen fortolkning vil i realiteten gjøre toinstansbehandling illusorisk når det søkes innsyn i gradert informasjon. Dette synes lite forenlig med de prinsipper offentlighetsloven bygger på. I de tilfeller klageinstansen ikke er kompetent til å vurdere graderingsspørsmålet i henhold til informasjonssikkerhetsforskriften § 2-11, har NSM i en tidligere sak inntatt det standpunkt at graderingsspørsmålet (men ikke innsynsspørsmålet som sådant) må kunne forelegges NSM."

NSM foretok også en vurdering av de tilfeller hvor Riksarkivet avslår en anmodning om innsyn beğrunnet i manglende avgradering fra utsteder og uttrykte at en eventuell klage i slike tilfeller vil måtte behandles av det forvaltningsorgan som er overordnet Riksarkivet. Videre uttalte NSM:

"Proseduren som da bør følges er slik NSM ser det at utsteder på nytt anmodes om å vurdere avgradering. Opprettholder utsteder sin opprinnelige avgjørelse mener NSM, av de samme grunner som er nevnt under problemstilling 1 overfor, at avgraderingsspørsmålet bør avgjøres av det forvaltningsorgan som er overordnet utsteder, eller eventuelt NSM."

Etter dette hadde utvalget ingen merknader, og uttrykte at saken hadde bidratt til viktige avklaringer i forhold til forståelsen av bestemmelsene om klageadgang ved avslag på begjæring om innsyn i gradert materiale. Utvalget mener det er av prinsipiell betydning at personer som begjærer innsyn i gradert materiale får anledning til å få overprøvd et avslag i første instans. I og med at spørsmålet om avgradering i de fleste tilfeller får avgjørende betydning for om innsyn kan gis eller ikke, vil den forståelsen NSM, og som Forsvarsdepartementet stilte seg bak, få stor betydning for enkeltpersoner som ønsker innsyn i gradert materiale.

### 4. Inspeksjon av personellsikkerhetstjenesten i Utenriksdepartementet

I årsmeldingen for 2007 redegjorde utvalget for inspeksjon av personellsikkerhetstjenesten i Utenriksdepartementet. Etter inspeksjonen hadde utvalget merknader til bl.a. autorisasjonsregimet for departementets egne ansatte og praksis ved manglende personhistorikk for nærstående i klareringsavgjørelser. Ved Stortingets behandling av årsmeldingen for 2007 ba komiteen utvalget om å følge opp saken. Etter utvalgets avsluttende brev har Utenriksdepartementet imøtegått utvalgets kritikk når det gjelder forståelsen av personellsikkerhetsforskriften § 3-7.

Det følger av bestemmelsen i personellsikkerhetsforskriften § 3-7 at det kreves at sikkerhetsmessig relevant informasjon foreligger for de siste ti år for personer som inngår i personkontrollen. For kla-



rering på Hemmelig nivå vil dette si ektefelle, samboer eller partner, i tillegg til vedkommende som søkes klarert. På grunnlag av en individuell helhetsvurdering kan det etter § 3-7 annet ledd likevel gis klarering selv om tiårskravet ikke er oppfylt. I den forbindelse kan manglende personhistorikk som følge av bl.a. tjeneste for den norske stat vektlegges i vurderingen.

Departementet har uttrykt at det må være åpenbart ut fra reelle hensyn at også utenriksstjenestegjørendes medfølgende familie må omfattes av særregelen i § 3-7 annet ledd, og at dersom nærståendes manglende personhistorikk skyldes ledsagelse av samboer/ektefelle i forbindelse med dennes utenlandstjeneste for den norske stat, vil det ikke foretas en nærmere vurdering av betydningen av den nærståendes utenlandsopphold i klareringssaken. Videre opplyser departementet at problemstillingen er tatt opp med NSM.

Om denne problemstillingen skrev utvalget følgende til departementet:

"Departementet skriver i brevet hit 8. februar 2008 at hvis nærståendes utenlandsopphold skyldes tjeneste for den norske stat eller at vedkommende har vært medfølgende familie til en tjenestegjørende "vil oppholdet ikke føre til en nærmere vurdering". Dette forstås slik at det ikke blir foretatt noen konkret vurdering av dette momentet. Det er et grunnleggende krav i sikkerhetslovgivningen at hver enkelt sak skal vurderes individuelt, og hovedpunktet i utvalgets kritikk av departementets praksis på dette området knytter seg til at det tilsynelatende helt generelt sees bort fra utenlandsopphold som har tilknytning til tjeneste for den norske stat. Ettersom hovedpersonens tilsvarende utenlandsopphold etter alt å dømme behandles på samme måte, kan man se for seg at forhold som i enkelte saker vil kunne være viktige ved en skikket-hetsvurdering, ikke blir undergitt noen individuell vurdering."

Når det gjelder departementets rutiner for autorisasjon av ansatte, har utvalget fått opplyst at Utenriksdepartementet har en dialog med NSM for å få på plass et autorisasjonsregime. Utvalget vil holde seg orientert om det videre arbeidet i saken.

## **5. Inspeksjon av personellsikkerhetstjenesten i Post- og teletilsynet**

I januar 2008 gjennomførte utvalget inspeksjon av personellsikkerhetstjenesten i Post- og teletilsynet. Etter inspeksjonen stilte utvalget i brev til tilsynet spørsmål til tre av klareringssakene utvalget hadde gjennomgått på stikkprøvebasis under inspeksjonen. Den ene av sakene gjaldt lang saksbehandlingstid ved tilsynets behandling av en klage i førsteinstans, mens de to andre reiste spørsmål vedrørende manglende personhistorikk for ektefeller med tilknytning til andre stater.

Post- og teletilsynet ga i sitt svar en utførlig redegjørelse for saksbehandlingstiden, både i den konkrete saken og på generelt grunnlag. Når det gjaldt spørsmål knyttet til manglende personhistorikk, ble det stilt enkelte oppfølgingsspørsmål knyttet til hvilke vurderinger tilsynet foretar ved manglende personhistorikk hos ektefeller til personer som skal sikkerhetsklareres.

I sitt svar opplyste Post- og teletilsynet at den utenlandske ektefellen i den ene saken hadde ett års personhistorikk, mens det for ektefellen i den andre saken kunne "se ut som at det forelå en historikk på i overkant av to år på det tidspunkt klareringsavgjørelsen ble truffet".

I avsluttende brev til Post- og teletilsynet uttalte utvalget:

### *"Saksbehandlingstid i klagesaker*

Post- og teletilsynet erkjenner at saksbehandlingstiden i den konkrete saken har vært noe lang. Som forklaring er det vist til behov for å innhente ytterligere opplysninger samt redusert saksbehandlingsskapasitet på grunn av flytteprosessen fra Oslo til Lillesand.

Utvalget har merket seg tilsynets begrunnelse for saksbehandlingstiden. Det er allikevel grunn til å påpeke at en behandlingstid på fem måneder for klageavgjørelser ikke er tilfredsstillende. Lang behandlingstid i saker som gjelder klarering for næringsopdrag er uforsvarlig både av hensyn til den saken gjelder og for personalforvaltningen hos anmodende myndighet. Utvalget har forståelse for at det i klageavgjørelser kan være nødvendig å foreta ytterligere undersøkelser i saken. Det må imidlertid kunne forventes at en del av grunnlagsmaterialet er innhentet på forhånd i forbindelse med behandlingen av klaringssaken i første omgang, og det er derfor vanskelig å se at dette kan begrunne en så vidt lang behandlingstid i klageavgjørelsen.

### *Manglende personhistorikk på nærstående personer*

Til tross for at det ikke fremkommer av saksdokumentene har Post- og teletilsynet uttrykt at det er foretatt en vurdering av manglende personhistorikk på nærstående personer i forbindelse med vurderingene opp mot sikkerhetsloven § 21 første ledd bokstav c og k. Tilsynet har imidlertid ikke gitt en nærmere redegjørelse for hvilke vurderinger som skal ha blitt foretatt i de to konkrete sakene.

Etter sikkerhetsloven § 21 første ledd bokstav j er manglende mulighet for gjennomføring av en tilfredsstillende personkontroll et relevant moment i vurderingen av vedkommendes sikkerhetsmessige skikket-het. Det følger videre av personellsikkerhetsforskriften § 3-7 første ledd at det kreves at sikkerhetsmessig relevant informasjon foreligger for de siste 10 år for personer som inngår i personkontrollen. For klarering på Hemmelig nivå vil dette si ektefelle, samboer eller partner, i tillegg til den som skal vurderes sikkerhetsklarert. På grunnlag av en "individuell helhetsvurdering" kan det etter § 3-7 annet ledd likevel gis klarering selv om 10-årskravet ikke er oppfylt. I vurderingen skal det blant annet legges vekt på ved-

kommendes tilknytning til opprinnelseslandet og landets sikkerhetsmessige betydning for Norge.

Ved at det ikke fremgår av saksdokumentene hvilke vurderinger som er foretatt samt at Post- og teletilsynet heller ikke i ettertid har kunnet redegjøre for dette er det noe vanskelig for utvalget å vurdere om avgjørelsene er basert på en individuell helhetsvurdering hvor nærståendes tilknytning til henholdsvis [...] og [...] samt disse landenes sikkerhetsmessige betydning er vurdert. Etter det inntrykk utvalget har fått av praksis kan det imidlertid synes som det er foretatt en noe liberal bedømmelse av manglende personhistorikk på nærstående person i de konkrete sakene. Til dette vil utvalget bemerke at det ut fra likebehandlingshensyn kan være grunn til å avklare med NSM hvilken praksis klareringsmyndighetene her bør legge seg på.

Utvalget har også funnet grunn til å peke på at Post- og teletilsynet ikke har kunnet dokumentere at det er foretatt en vurdering av manglende personhistorikk på nærstående i de konkrete sakene. I den ene saken er det heller ikke helt klart hvor lang personhistorikk som forelå for nærstående på tidspunkt for klarering. Bestemmelsen i personellsikkerhetsforskriften oppstiller et forholdsvis konkret vurderingstema som burde ha fremkommet i den interne samtidige begrunnelsen. Det bemerkes også at de vurderingene som foretas etter sikkerhetsloven § 21 første ledd bokstav c og k skiller seg til dels fra de vurderingene som skal foretas etter personellsikkerhetsforskriften § 3-7 og følgelig ikke kan antas å innbefatte den konkrete vurderingen etter forskriften. På bakgrunn av opplysningen om at Post- og teletilsynets saksbehandlingsrutiner er endret, gir forholdet ikke grunn til ytterligere oppfølging fra utvalgets side."

## 6. Inspeksjon av personellsikkerhetstjenesten i Oljedirektoratet

Utvalget gjennomførte i april 2008 inspeksjon av personellsikkerhetstjenesten i Oljedirektoratet. På bakgrunn av det som kom frem under inspeksjonen, kom utvalget i brev til direktoratet med enkelte generelle merknader vedrørende direktoratets saksbehandling av klareringssaker, herunder manglende utarbeidelse av interne samtidige begrunnelser i en del saker, manglende innhenting av supplerende opplysninger fra politiet mv. og mangler ved arkivering av klareringssaker.

Avslutningsvis bemerket utvalget følgende:

"De forholdene som er påpekt viser at direktoratets saksbehandling på en del punkter har vært mangelfull. Utvalget ser at det lave antallet negative avgjørelser kan være en årsak til at det ikke har blitt etablert tilstrekkelige rutiner på disse punktene. Klareringsavgjørelser kan etter omstendighetene ha store konsekvenser for den enkelte, og det er nødvendig å ha rutiner som sikrer at de rettssikkerhetsgarantiene som er bygd inn i sikkerhetslovgivningen blir ivaretatt i saksbehandlingen. Direktoratet bes på denne bakgrunnen om å gjennomgå og vurdere de punktene som er påpekt. Utvalget ber om at det blir gitt en skriftlig tilbakemelding hit når det er gjort."

I sin tilbakemelding til utvalget viste Oljedirektoratet til at noen av de forholdene utvalget hadde tatt opp med direktoratet også hadde blitt påpekt i NSMs tilsyn med personellsikkerhetstjenesten i Oljedirektoratet i mai 2007. Videre uttrykte direktoratet at de etter NSMs tilsyn hadde lagt om rutinene for utarbeidelse av intern samtidig begrunnelse, slik at disse var i samsvar med kravene etter personellsikkerhetsforskriften. Dette var blitt meddelt i brev til NSM i oktober 2007. For øvrig tok direktoratet utvalgets merknader til etterretning. Etter den redegjørelsen Oljedirektoratet ga, fant utvalget ikke grunn til noen videre oppfølging av saken.

## 7. Kontrollen med virksomheten i FSA (Forsvarets sikkerhetsavdeling)

### 7.1 Innledning

Med virkning fra 1. januar 2009 endret Forsvarets sikkerhetsavdeling (FSA) navn til Forsvarets sikkerhetstjeneste (FOST). Avdelingen ble opprettet i 2003, da det tidligere Forsvarets overkommando/Sikkerhetsstaben (FO/S) ble nedlagt og funksjonene ble delt mellom NSM og FSA. Navneendringen er begrunnet i at dette samsvarer i større grad med sikkerhetstjenestens funksjon og rolle i Forsvaret.

FSA er underlagt NSMs fag- og tilsynsmyndighet etter sikkerhetsloven §§ 8 og 9, når det gjelder utøvelse av forebyggende sikkerhetstjeneste i henhold til sikkerhetsloven, herunder bl.a. personellsikkerhetstjeneste. Utvalgets kontroll har tidligere i hovedsak rettet seg mot FSA som klareringsmyndighet. FSA er den største klareringsmyndigheten i Norge og fattet omtrent 26 000 klareringsavgjørelser i 2008. Avdelingen klarer alt personell i Forsvaret med unntak av E-tjenestens personell og klareringer for høyeste NATO-grad (CTS).

Kontrollen med FSA som klareringsmyndighet innebærer at utvalget under inspeksjonene i FSA får fremlagt alle negative klareringsavgjørelser siden siste inspeksjon for gjennomgang. I tillegg inspiserer utvalget arkiver og registre i personellsikkerhetsavdelingen. Det er også tatt stikkprøver etter nærmere avgrensede kriterier. Utvalget har i 2008 stilt spørsmål ved flere klareringssaker som er behandlet av avdelingen, se nærmere i avsnitt 7.5.

I tillegg til kontrollen med FSA som klareringsmyndighet har utvalget i 2008 blitt orientert om virksomheten i FSAs operative sikkerhetsavdeling. Denne avdelingen har til oppgave å motvirke sikkerhetstrusler mot Forsvaret i forbindelse med spionasje, sabotasje og terrorhandlinger som kan ramme Forsvarets virksomhet eller rikets sikkerhet. FSA er, på vegne av forsvarssjefen, tillagt det utøvende ansvaret for dette.

Den operative sikkerhetsavdelingen i FSA er gitt et overordnet ansvar for den sikkerhetsmessige beskyttelse av kritiske funksjoner i Forsvaret knyttet til

objekter, personell, materiell og informasjon. I den forbindelse pågår det et løpende samarbeid mellom de organiserte EOS-tjenestene og FSA. Virksomheten i den operative sikkerhetsavdelingen i FSA har klare paralleller til de organiserte tjenestenes oppgaver i det sivile samfunn. Samtidig skiller FSA seg fra de øvrige tjenestene ved at FSA utelukkende skal operere innenfor Forsvaret og at avdelingen ikke har adgang til å benytte inngripende metoder som telefonavlytting, ransaking eller lignende. Undersøkelser som involverer denne type metodebruk skal gjennomføres av PST eller det ordinære politiet.

En viktig kontrolloppgave er å undersøke om samarbeid og informasjonsutveksling med de organiserte EOS-tjenestene skjer i samsvar med de rammer som er fastlagt og at FSA ikke opererer innenfor disse tjenestenes ansvarsområder. FSA har som en del av Forsvaret kjennskap til virksomheten og de særlige sikkerhetsrelaterte problemstillinger som oppstår der. Tiltak og undersøkelser knyttet til kontraetterretning skal imidlertid være koordinert med PST, som har ansvar for dette fagfeltet i kraft av å være den innenlandske sikkerhetstjenesten.

Utvalget er kjent med at det er nedsatt en arbeidsgruppe i Forsvarsdepartementet for å utrede grenseflatene mellom EOS-tjenestene og FSA for å vurdere om det er behov for avklaringer. Utvalget vil i 2009 holde seg orientert om dette arbeidet.

## **7.2 FSAs arbeidsmetoder innen sikkerhetsetterretning**

Utvalget har i 2008 undersøkt tre saker som er behandlet av den operative sikkerhetsavdelingen i FSA. Utvalget ble først orientert om sakene i et møte med NSM, som bl.a. på grunnlag av mottatt informasjon hadde uttrykt bekymring over avdelingens arbeidsmetoder i et brev til Forsvarsdepartementet. Karakteren av de forholdene som ble beskrevet av NSM, tilsa at det burde iverksettes en undersøkelse som sikret tillit til uavhengighet og objektivitet. På spørsmål til Forsvarsdepartementet om hvordan saken ble behandlet, fikk utvalget til svar at det ikke pågikk noen organisert undersøkelse av sakene, men at departementet hadde bedt om en skriftlig redegjørelse fra forsvarssjefen som grunnlag for å vurdere behovet for nærmere undersøkelser. Utvalget fant det i den situasjonen riktig selv å gå inn i saken, uten å avvente eventuelle undersøkelser i departementets regi. Departementet ble orientert om dette.

Undersøkelsene har bestått i dokumentgjennomgang, samtaler med ansatte i FSA og med øvrige personer som har kjennskap til sakene. Som ledd i undersøkelsene har utvalget også fått generelle orienteringer om de organiserte tjenestenes samarbeid med FSA. Undersøkelsene av sakene har til nå vært omfattende, og fordi undersøkelsene fortsatt pågår, vil sakene ikke bli omtalt nærmere her. Men det er alle-

rede nå grunnlag for å uttale at det er uklarerheter knyttet til FSAs rolle og mandat, samt hvilke arbeidsmetoder FSA lovlig kan benytte ved innhenting av informasjon om trusler rettet mot Forsvaret, både innenlands og utenlands.

FSA er i sikkerhetslovgivningen pålagt ansvar for å undersøke omstendighetene ved sikkerhetstruende hendelser, i eller rettet mot Forsvaret, og iverksette tiltak for å redusere skadeomfanget. Sikkerhetstruende hendelser er definert som sikkerhetstruende virksomhet, dvs. spionasje, sabotasje og terrorhandlinger, kompromittering av skjermingsverdig informasjon og grove sikkerhetsbrudd. For å kunne ivareta denne oppgaven er FSA avhengig av å kunne innhente informasjon om sikkerhetstruende hendelser. Det er imidlertid ikke presisert nærmere i regelverket på hvilken måte eller med hvilke midler informasjonen kan innhentes.

Uten hjemmel i lov vil FSA ikke kunne benytte inngripende tiltak overfor norske borgere, heller ikke overfor forsvarspersonell, verken i Norge eller i utlandet. Men hvilke metoder som kan benyttes uten et slikt uttrykkelig kompetansegrunnlag må avgjøres konkret. Ved samarbeid med andre myndigheter er det nødvendig å se hen til den samarbeidende myndighetens rettsgrunnlag. Selv om formålet med virksomheten er å beskytte Forsvaret mot truende virksomhet er det nødvendig å ha en bevissthet i forhold til kompetansespørsmål. Når undersøkelser retter seg mot enkeltpersoner må hensynet til å beskytte Forsvaret veies opp mot enkeltindividets rettssikkerhet.

Uklarerhetene omkring regelverkssituasjonen er lite tilfredsstillende. FSA er pålagt viktige oppgaver i Forsvaret, og rammene for virksomheten bør derfor reguleres i større grad. Etter opprettelsen av FSA i 2003 har virksomheten blitt tilført betydelige ressurser for å ivareta sine oppgaver. Utvalget vil ved avslutningen av de pågående undersøkelsene ta opp den uklare regelverkssituasjonen med FSA og Forsvarsdepartementet. Det vil bli gitt en nærmere orientering i årsmeldingen for 2009.

## **7.3 Innsynsrett ved henleggelse av klareringssak**

I årsmeldingen for 2007 orienterte utvalget om en klage på FSAs saksbehandling av en innsynsbegjæring i en klareringssak. Klageren hadde begjært innsyn i en klareringssak, som hadde blitt henlagt på grunn av bortfalt klareringsbehov, men fikk avslag da FSA anså at henleggelsen ikke var en avgjørelse som ga rett til innsyn etter sikkerhetsloven § 25a. En senere klage på innsynsnektelsen ble avslått av FSA med samme begrunnelse.

Sikkerhetsloven § 25a bestemmer at rett til innsyn inntreffer etter at "avgjørelse om sikkerhetsklarering" er fattet. I brev til FSA skrev utvalget at både forarbeidene til sikkerhetsloven og reelle hensyn talte for å betrakte en henleggelse som en avgjørelse om

sikkerhetsklarering. Utvalget viste til at en henleggelse kan omfatte mange situasjonstyper der det kan foreligge behov for innsyn. På den bakgrunn kunne det vanskelig anses som åpenbart at det ikke forelå innsyns- og klagerett etter sikkerhetsloven, slik FSA hadde anført. Utvalget tok imidlertid ikke stilling til spørsmålet, men forela dette for NSM på generelt grunnlag.

Utvalget har i 2008 fulgt opp saken og har bedt NSM om å gi en vurdering av de generelle spørsmålene saken reiste. I sitt svar til utvalget har NSM redegjort for bruken av henleggelse samt gitt en vurdering av hvorvidt det er innsynsrett og klagerett ved henleggelsesbeslutninger. NSM viste til at sikkerhetsloven § 3 nr. 16 definerer sikkerhetsklarering som en avgjørelse, foretatt av klareringsmyndigheten og bygget på personkontroll, om en persons antatte sikkerhetsmessige skikkethet for angitt sikkerhetsgrad. Til spørsmålet om en henleggelse er en "avgjørelse om sikkerhetsklarering" som utløser innsynsrett, skrev NSM:

"NSM er enig med utvalget i at ordlyden i bestemmelsen tyder på at lovgiver har sett for seg at det er truffet en positiv eller negativ avgjørelse (en realitetsavgjørelse) før innsynsretten inntreffer. Forarbeidene gir, som utvalget påpeker, ingen veiledning ut over det som følger av ordlyden. Utvalget viser til at de alminnelige hensyn for å gi innsynsrett gjør seg gjeldende i like stor grad selv om en sak ender med henleggelse. NSM deler ikke umiddelbart utvalgets syn på dette. Slik NSM ser det, utløser henleggelse ikke en klagerett for omspurte, jf foranstående redegjørelse. Dette svekker etter vårt syn vedkommendes rettslige interesse i å få innsyn i sakens dokumenter. Sammenhengen i regelverket tilsier også at det ikke bør inntolkes en slik rett ved henleggelse.

Etter NSMs syn vil videre en innsynsrett i henlagte saker i enkelte tilfeller kunne være sikkerhetsmessig problematisk. De sikkerhetsmessige hensyn som ligger til grunn for at innsynsretten først inntreffer etter at avgjørelse er tatt, gjelder også i enkelte tilfeller når det gjelder henleggelse, nemlig der hvor vedkommende søkes klarert på nytt innen en viss tid etter henleggelse. I disse tilfellene vil opplysningene i den henlagte saken kunne inngå i den nye klareringssaken, jf forskrift om personellsikkerhet § 4-8 annet ledd.

(...)

Dersom vedkommende får tilgang til den informasjonen klareringsmyndigheten sitter inne med i forkant av en avgjørelse, vil vedkommende bl.a. kunne tilpasse sine vurderinger og utsagn f.eks. i en sikkerhetssamtale. En slik tilpasning vil gjøre det svært vanskelig for klareringsmyndigheten å danne seg noen reell oppfatning av vedkommendes pålitelighet, lojalitet og sunne dømmekraft. Dette vil således kunne hindre at saken blir tilstrekkelig eller sannferdig opplyst, og må således sees som et sikkerhetsmessig problem. Når det gjelder henleggelse, vil dette hensynet gjøre seg gjeldende i de tilfeller hvor en person kan tenkes søkt klarert på nytt i løpet av en periode. Det vil i utgangspunktet være den samme informasjonen som legges til grunn for vurderingen av de uli-

ke sakene og vedkommende vil da kunne få innsyn i ny sak dersom den kommer til realitetsavgjørelse."

Etter dette konkluderte NSM med at sikkerhetsloven med forskrifter ikke gir noen holdepunkter for at henleggelse kan anses som en avgjørelse om sikkerhetsklarering og at heller ikke forarbeidene eller reelle hensyn tilsa en utvidet tolkning av en relativt klar lovtekst. På bakgrunn av dette mente NSM at en henleggelse ikke kunne generere krav om skriftlig underretning med begrunnelse, klagerett eller rett til innsyn.

I brev til NSM hadde utvalget følgende merknader:

"Saken reiser spørsmål om hvilken karakter en beslutning om å "henlegge" en klareringssak har, herunder om en henleggelsesbeslutning må anses å falle inn under ordlyden i bl a sikkerhetsloven § 25a som omtaler "avgjørelse om sikkerhetsklarering". Utvalget vil innledningsvis bemerke at det uavhengig av hvordan man karakteriserer en henleggelse må være klart at det er tale om en beslutning som er truffet av et forvaltningsorgan, noe som innebærer at de alminnelige forvaltningsrettslige reglene kommer til anvendelse.

Etter sikkerhetsloven § 25a første ledd første punktum har den som har vært vurdert sikkerhetsklart rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter "[e]tter at avgjørelse om sikkerhetsklarering er fattet". Innsynsrett i egen sak må anses å være et festnet forvaltningsrettslig prinsipp og er en grunnleggende forutsetning for enkeltindividets mulighet til å ivareta sin tarv.

Som det tidligere er gitt uttrykk for kan ordlyden i bestemmelsen tyde på at lovgiver har sett for seg at det enten er truffet en positiv eller en negativ realitetsavgjørelse før innsyn gis, noe også legaldefinisjonen i sikkerhetsloven § 3 underbygger. Det er imidlertid ingen holdepunkter i forarbeidene for at ulike situasjoner der saksbehandlingen avsluttes uten realitetsavgjørelse ble vurdert særskilt da loven ble gitt. Utvalget fastholder derfor at ordlyden i legaldefinisjonen i § 3 og bestemmelsen i § 25a gir begrenset veiledning for den særskilte beslutningskategorien. Det er da nødvendig å se hen til reelle hensyn og de alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper.

NSM har vist til at innsynsrett i henlagte saker i enkelte tilfeller kan være sikkerhetsmessig problematisk, da særlig i tilfeller hvor vedkommende søkes klarert på nytt innen en viss tid etter henleggelsen, fordi vedkommende da kan posisjonere seg i forhold til hvilken informasjon klareringsmyndigheten besitter. Utvalget har forståelse for dette synspunktet og da særlig for tilfeller hvor vedkommende har flere klareringssaker som sammenfaller i tid. Hvis det imidlertid går noe tid før vedkommende søkes klarert på nytt synes imidlertid ikke situasjonen å være annerledes enn ved en negativ klareringsavgjørelse hvor vedkommende kan søkes klarert på nytt etter at observasjonstiden er utløpt. Under enhver omstendighet er det noe vanskelig å se at sikkerhetsmessige hensyn som trolig gjør seg gjeldende i et fåtall tilfeller bør avskjære en grunnleggende rettighet som retten til innsyn i saksopplysninger om en selv.

Lovens forarbeider gir ingen holdepunkter for at lovgivers mening har vært å unnta henleggelsesbeslutninger fra innsynsretten etter sikkerhetsloven § 25a. De aktuelle lovbestemmelsene regulerer partsrettigheter. Når det er på det rene at partens behov for innsyn kan gjøre seg gjeldende i like stor grad når en sak henlegges, som når den realitetsavgjøres, og lovgiver ikke kan antas å ha ment å gjøre unntak, taler det mot en streng ordlydsfortolkning. Utvalget legger derfor til grunn at ordlyden i sikkerhetsloven § 25a bør tolkes utvidende slik at "avgjørelse om sikkerhetsklarering" også må anses å omfatte en beslutning om å henlegge en sak om sikkerhetsklarering. Hvor det foreligger konkrete sikkerhetsmessige bekymringer, må det naturligvis være rom for å gjøre unntak fra innsynsretten, fortrinnsvis i form av en utsettelse, jf drøftelsen foran."

Utvalget har anmodet om at NSM foretar en ny vurdering av de generelle spørsmålene i saken.

#### **7.4 FSAs saksbehandling i en klagesak – virksomhetsbegrepet**

Utvalget har behandlet en klage rettet mot FSAs behandling av en sak angående sikkerhetsklarering og autorisasjon. 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. Klageren, som var ansatt i Forsvaret, hadde behov for autorisasjon for Begrenset i stillingen. Siden han ikke hadde tilgang til informasjon gradert Konfidensielt eller høyere, var det imidlertid ikke behov for sikkerhetsklarering.

I klagerens sak hadde FSA mottatt opplysninger om en pågående etterforskning av ham. På bakgrunn av de ufordelaktige opplysningene skrev FSA brev til henholdsvis klager og hans arbeidsgiver hvor det ble opplyst at klager ikke hadde gyldig sikkerhetsklarering. I brev til arbeidsgiver påla også FSA autorisasjonsansvarlig å ikke autorisere klager. FSA har forklart til utvalget at brevene var ment som en orientering om klagerens klareringsstatus, men at man i ettertid så at brevene fikk en ordlyd/utforming som var egnet til å skape misforståelser. Utvalget uttrykte en viss kritikk mot FSA for dette og viste til at det kunne synes som om FSAs behandling av saken hadde blitt benyttet som argument i en avskjedssak mot klager, som ble reist i forbindelse med etterforskningssaken.

Saken reiste også et generelt spørsmål om hvilken rolle FSA har i saker vedrørende autorisasjon for ansatte i Forsvaret. Utvalget antok at den uklarheten som hadde oppstått i klagerens sak hadde bakgrunn i forståelsen av virksomhetsbegrepet i sikkerhetsloven. Begrepet er definert i sikkerhetsloven som "et forvaltningsorgan eller annet rettssubjekt som loven gjelder for", jf. § 3 punkt 6. Begrepet er sentralt i sikkerhetslovgivningen og har bl.a. betydning for ansvar og plikter knyttet til forebyggende sikkerhetstje-

neste. Det nærmere innholdet i begrepet er likevel ikke klarlagt når det gjelder de ulike enhetene i Forsvaret. Utvalget mente saken illustrerte hvilke uklarheter som kan oppstå i enkeltsaker og ba Forsvarsdepartementet om en vurdering av begrepets innhold. Utvalget vil følge opp dette spørsmålet i 2009 og vil komme tilbake med en orientering i neste årsmelding.

#### **7.5 Enkeltsaker som er tatt opp med FSA**

I løpet av 2008 har utvalget tatt opp spørsmål knyttet til flere enkeltsaker vedrørende sikkerhetsklarering med FSA, på bakgrunn av stikkprøvekontroller blant negative klareringsavgjørelser som er avgjort av avdelingen. Denne kontrollformen er innført som fast rutine ved utvalgets inspeksjoner i FSA.

I en sak stilte utvalget spørsmål ved avdelingens tilbakekall av sikkerhetsklarering der tilbakekallet var begrunnet med forhold som var kjent allerede da vedkommende ble klarert. Etter å ha tatt opp spørsmål med FSA knyttet til adgangen til å omgjøre vedtaket, anmodet utvalget FSA om å behandle saken på nytt. Utvalget ba om å bli holdt orientert om FSAs endelige vurdering av saken. Utvalget har foreløpig ikke fått noen tilbakemelding fra FSA, og antar derfor at saken fortsatt er til behandling.

I en annen sak har utvalget stilt spørsmål vedrørende FSAs terskel for å avholde sikkerhetssamtaler i saker der personkontrollen avdekker at vedkommende har vært i befatning med narkotika. Om dette uttalte utvalget følgende ved avslutningen av saken:

"Etter sikkerhetsloven § 21 tredje ledd tredje punktum skal sikkerhetssamtale gjennomføres der dette ikke anses som "åpenbart unødvendig". Hensikten med en sikkerhetssamtale er å bidra til at den sikkerhetsmessige kvalifikasjonen til vedkommende blir tilstrekkelig klarlagt og at det foretas en individuell vurdering av den enkelte sak. Bestemmelsen oppstiller også regler til vern om vedkommendes rettsikkerhet.

Utvalget har merket seg FSAs uttalelse om at man av ressursmessige hensyn fører en noe restriktiv praksis i vurderingen av når sikkerhetssamtale er nødvendig. Utvalget kan ikke se at den type hensyn er relevante ift bestemmelsen i sikkerhetsloven § 21 som sier at klareringsmyndigheten skal gjennomføre sikkerhetssamtale i tvilssaker. En restriktiv praktisering av bruk av sikkerhetssamtale i FSA på grunn av praktiske hensyn kan føre til at personell i Forsvaret blir underlagt en strengere vurdering enn personell i sivil sektor, av om sikkerhetssamtale skal benyttes. Dette kan være problematisk i forhold til prinsippet om likebehandling.

Utvalget anser også en praksis hvor FSA benytter seg av telefonsamtaler i et stadig større antall saker, kanskje til erstatning for en sikkerhetssamtale, som problematisk. Sikkerhetsloven med forskrifter oppstiller en del krav til gjennomføringen av sikkerhetssamtaler, bl a har vedkommende rett til å stille med bisitter som personlig støtte. I Veiledning til sikkerhetslovens kapittel 6 og forskrift om personellsikker-

het fastsatt av NSM med hjemmel i sikkerhetsloven § 26 annet ledd er også gjennomføring av sikkerhetssamtaler omhandlet, jf. punkt 3.4.2. Det fremgår av veiledningen at en sikkerhetssamtale bør planlegges og gjennomføres på en slik måte at hensikten – å avklare vedkommendes sikkerhetsmessige skikkethet – kan oppnås. Videre er det angitt at samtalen bør gjennomføres i en uforstyrret atmosfære som kan bidra til å skape den nødvendige fortrolighet.

En telefonsamtale vil normalt ikke kunne tilfredsstille slike krav. FSA understreker imidlertid i brevet at en telefonsamtale kun er ment brukt som et supplement til en ordinær sikkerhetssamtale "i de sakene hvor tvilen fortsatt er til stede". Utvalget forstår uttalen slik at FSA i tvilstilfeller ofte vil ringe vedkommende i første omgang, men at man gjennomfører sikkerhetssamtale hvis saken etter telefonsamtalen fortsatt byr på tvil. Det betyr i så fall at man i telefonsamtalen kan snakke seg til en IK så vel som til en positiv klareringsavgjørelse. Etter utvalgets syn vil en slik praksis ikke være i samsvar med skal-regelen i sikkerhetsloven § 21. Tiltak for å få ned saksbehandlingstiden bør ikke gjennomføres på bekostning av rettssikkerheten til den enkelte."

Etter utvalgets avsluttende brev i saken har FSA opplyst at avdelingen har gjennomgått rutinene for bruk av telefonsamtaler i personellsikkerhetssaker.

### **7.6 Saksbehandlingstiden i saker om sikkerhetsklarering**

Utvalget har i de to siste årsmeldingene redegjort for saksbehandlingstiden i FSA i saker om sikkerhetsklarering. I meldingen for 2007 orienterte utvalget om at situasjonen hadde bedret seg betydelig, som følge av økte personellressurser og et prosjektarbeid for nedarbeidelse av eldre restanser. Kontroll- og konstitusjonskomiteen konstaterte at det var tatt skritt for å redusere saksbehandlingstiden, men at denne fortsatt ikke var nede på et akseptabelt nivå. Det ble fra komiteens side forutsatt at arbeidet ble undergitt høy prioritet, og at utvalget ville holde seg orientert om utviklingen.

Utvalget har til inspeksjonene av FSA i 2008 bedt om å bli orientert om status vedrørende saksbehandlingstiden i klareringssaker. Avdelingen har også redegjort for øvrige utfordringer når det gjelder behandlingen av saker om sikkerhetsklarering, bl.a. i forbindelse med arkivering, postrutiner og det elektroniske arbeidsverktøyet for klareringssaker (TUSS).

Restansene for gjennomføring av personkontroller ble ifølge FSA gradvis nedarbeidet i løpet av 2008, og ved utgangen av året var det ikke lenger noen restanser her. Restansene knyttet til avgjørelse av klareringssakene har blitt halvert i 2008, til tross for at det i fjor kom inn flere anmodninger om klarering enn i 2007. Det er også utarbeidet egne rutiner for FSAs behandling av klareringssaker, samt retningslinjer for behandling av ulike sakstyper,

for eksempel saker med funn knyttet til narkotika- bruk eller økonomiske forhold.

FSAs målsetting for 2009 er at klareringssaker i snitt skal avgjøres innen seks uker, men enkelte typer saker vil ta en del lenger tid, bl.a. dersom det er behov for opplysninger utover de som innhentes gjennom personkontrollen. Avdelingen har opplyst at alle saker uansett skal avgjøres i løpet av ett år. Videre arbeider avdelingen med å besette alle stillingene i personellsikkerhetsavdelingen, som har vært underbemannet og preget av store utskiftninger de senere årene. Det vil fortsatt bli lagt vekt på kompetanseheving blant saksbehandlerne og økt kvalitet i saksbehandlingen, og FSA vil gjennomføre sikkerhetssamtaler i flere saker enn tidligere. I saker der personkontrollen ikke gir registerfunn, er målet at saken skal avgjøres innen to til tre uker. FSA har opplyst til utvalget at avdelingen samarbeider kontinuerlig med NSM med tanke på ulike tiltak for å redusere saksbehandlingstiden i klareringssaker.

På bakgrunn av utvalgets bemerkninger knyttet til saksbehandlingstiden i klareringssaker i årsmeldingen for 2006, ble det nedsatt en arbeidsgruppe av Forsvarsdepartementet høsten 2007. Arbeidsgruppen bestod av representanter fra Forsvarsdepartementet, NSM, FSA og Vernepliktsverket. Arbeidet resulterte i en rapport hvor det ble foreslått enkelte tiltak som kunne bidra til kortere saksbehandlingstid i klareringssaker for personell som innkalles til første-gangstjeneste. I sin rapport påpekte arbeidsgruppen at det samlede antall sikkerhetsklareringer i Forsvaret var for høyt i forhold til det sikkerhetsmessige behovet. Det ble også stilt spørsmål ved klareringsnivået for vernepliktige. Arbeidsgruppen foreslo bl.a. at det blir gjennomført en kritisk gjennomgang av hvilke stillinger i Forsvaret som krever sikkerhetsklarering, økt vektlegging av andre sikringstiltak enn personellsikkerhet (for eksempel fysisk sikring), bedre rapporteringsrutiner vedrørende klarert personell og forbedret elektronisk saksbehandling.

Redegjørelsene fra FSA om utviklingen av saksbehandlingstiden i klareringssaker viser at avdelingen fortsatt arbeider aktivt for å redusere saksbehandlingstiden, og at dette arbeidet har gitt resultater. Utvalget har følgelig ikke funnet grunnlag for noen oppfølging av saksbehandlingstiden i FSA utover å holde seg orientert om denne, noe utvalget vil gjøre også i 2009.

## **V. ETTERRETNINGSTJENESTEN (E-TJENESTEN)**

### **1. Inspeksjoner, generelt om kontrollen med tjenesten**

Utvalget har i 2008 gjennomført tre inspeksjoner i Etterretningstjenesten sentralt. Det er også foretatt

inspeksjon av Etterretningstjenestens elementer ved FOHK og LDKN, og av F/S Marjata.

Utvalget har mottatt en klagesak rettet mot Etterretningstjenesten i 2008. Det er ikke uttalt kritikk i saken.

Utvalget har i 2008, på bakgrunn av en konkret sak, tatt opp med E-tjenesten ulike problemstillinger knyttet til forståelsen av etterretningstjenesteloven § 4, som bestemmer at E-tjenesten "ikke på norsk territorium [skal] overvåke eller på annen fordekt måte innhente informasjon om norske fysiske eller juridiske personer". Det ble i saken reist spørsmål om en informasjonsforespørsel fra E-tjenesten til PST må anses å omfattes av forbudet i § 4. Saken har bidratt til nyttige avklaringer og vil bli omtalt nærmere under avsnitt 2.

I meldingen for 2007 orienterte utvalget om det økende samarbeidet mellom E-tjenesten og PST og at innsyn i dette samarbeidet er en forutsetning for å kunne utøve en relevant og dekkende kontroll. Det ble også orientert om utvalgets undersøkelser av en samarbeidsoperasjon mellom E-tjenesten og PST og det rettslige grunnlaget for E-tjenestens del av operasjonen. Denne saken vil bli omtalt under avsnitt 3 nedenfor.

## 2. Informasjonsforespørsel fra E-tjenesten til PST

På bakgrunn av en forespørsel innenfor kontraterorområdet fra E-tjenesten til PST vedrørende en norsk borger, tok utvalget i brev til tjenesten opp spørsmål vedrørende forståelsen av forbudet i etterretningstjenesteloven § 4 første ledd mot overvåking av norske borgere.

I sitt svar redegjorde E-tjenesten for bakgrunnen for forespørselen til PST, og mente de analyser og vurderinger som lå til grunn for den falt innenfor tjenestens oppgaver. Tjenesten orienterte om svaret som ble gitt fra PST, og bemerket at den var ukjent med om vedkommende var norsk statsborger eller ikke da forespørselen ble sendt til PST. Etter E-tjenestens vurdering var forespørselen ikke i strid med etterretningstjenesteloven § 4.

Videre drøftet tjenesten på generelt grunnlag om en forespørsel fra E-tjenesten til PST vedrørende informasjon om norske borgere innebærer innhenting av informasjon "på annen fordekt måte", men kom etter en gjennomgang av bl.a. uttalelser i forarbeidene om fremmed etterretningsvirksomhet og formålet med etterretningstjenesteloven samt reelle hensyn til at dette ikke var tilfelle.

På bakgrunn av svaret fra E-tjenesten bemerket utvalget at det forstod tjenestens brev slik at det ikke ble trukket noen endelig konklusjon på spørsmålet om informasjonsinnhenting fra PST kan anses som fordekt innhenting, men at tjenesten hadde kommet til at etterretningstjenesteloven § 4 må anses å gi an-

ledning til denne typen informasjonsinnhenting i visse tilfeller. Utvalget påpekte at tungtveiende reelle hensyn kan tale for at E-tjenesten etter omstendighetene må kunne innhente informasjon fra PST, også om norske borgere her i landet, spesielt på områder hvor tjenestene har overlappende oppgaveporteføljer. Utvalget mente at den forståelsen og praktiseringen av etterretningstjenesteloven § 4 første ledd som tjenesten la til grunn burde avklares med Forsvarsdepartementet, som har forvaltningsansvaret for loven. Utvalget ba derfor tjenesten om å fremlegge saken for departementet til vurdering.

Det ble fra utvalgets side ikke trukket noen endelig konklusjon på spørsmålet om tjenestens lovforståelse var rettslig holdbar, men utvalget bemerket likevel at det på generelt grunnlag var vanskelig å se gode grunner for at visshet om statsborgerskap skulle være avgjørende, og viste til at det burde være tilstrekkelig til å utvise en viss varsomhet at tjenesten var informert om vedkommendes bostedsadresse. Videre påpekte utvalget at det hadde vært naturlig at den utredningen tjenesten foretok etter at utvalget stilte spørsmål i saken, hadde kommet i forkant av innhenting og ikke i etterkant.

Forsvarsdepartementet presiserte innledningsvis i sitt svar at den generelle problemstillingen var begrenset til om E-tjenesten kan innhente informasjon fra PST om norske borgere som oppholder seg på norsk territorium, og at det er en generell forutsetning for at slik utveksling av informasjon overhodet kan være rettmessig, at E-tjenesten gjennom informasjonsutvekslingen søker opplysninger som ligger innenfor lovens formål og tjenestens oppgaver. Det ble videre presisert at det må dreie seg om innhenting av opplysninger om norske borgere som er egnet til å kaste lys over utenlandske forhold, og at det av fremtidige forespørsler fra tjenesten til PST derfor burde fremgå noe klarere hva som er bakgrunnen for disse, samt hvilken informasjon tjenesten ønsker å få innsyn i.

Om de tolkingsspørsmålene saken reiste skrev departementet:

"Forsvarsdepartementet slutter seg i det alt vesentlige til Etterretningstjenestens generelle syn om forståelse av etterretningstjenesteloven § 4 første ledd, som anført i tjenestens brev av 20. februar 2008 til EOS-utvalget. Vi er herunder enig med tjenesten i at det må gjøres et skille mellom egeninnhenting (skjulte etterretningsoperasjoner på norsk jord mot norske borgere, som er det som lovens § 4 første ledd i første rekke var ment å forby) og informasjonsutveksling fra PST til tjenesten om norske borgere. I sistnevnte tilfeller opprettholdes nettopp skillet mellom innenlandsetterretningen og utenlandsetterretningen.

Forsvarsdepartementet er derfor tilbøyelig til å mene at ren informasjonsutveksling mellom de to tjenestene neppe er å anse som å "innhente informasjon" i lovens forstand, fordi både sammenhengen

med begrepet "overvåke" og reelle hensyn tilsier at innhentingbegrepet forutsetter en viss aktiv innsamling fra tjenesten ut over det å sende en RFI [Request for Information] til PST. Dersom PST av eget tiltak utleverer slik informasjon til E-tjenesten, kan det i hvert fall være vanskelig å konkludere med at dette er innhenting fra E-tjenesten side.

Under enhver omstendighet, og selv om man skulle komme til at dette dekkes av § 4 første ledds innhentingbegrep, kan det videre reises spørsmål om innhenting skjer "fordekt". På hvilken måte PST har kommet i besittelse av opplysningene som etterspørres eller som ex officio overleveres fra PST til E-tjenesten, vil i mange tilfeller ikke være kjent for E-tjenesten. Og selv om det skulle være kjent for E-tjenesten at PST har innhentet opplysningene på fordekt måte, er det ikke nødvendigvis slik at *videreformidlingen* skjer fordekt i etterretningstjenestelovens § 4 første ledds forstand. At de to tjenester utveksler lovlig innhentet informasjon som relaterer seg til for eksempel internasjonal terrorisme, bør være allment kjent og er nedfelt i offentlig tilgjengelige instruksjoner mv. Vi kan derfor ikke se at norske borgere har en berettiget forventning om at PST ikke kan videreformidle opplysninger om dem til E-tjenesten så lenge formålet med videreformidlingen er informasjon om de norske borgernes aktivitet og forbindelser rettet mot utlandet og utenlandske forhold."

Departementet foretok etter dette en vurdering av de reelle hensyn og viste til samarbeidsinstruksen mellom E-tjenesten og PST, som forutsetter informasjonsutveksling mellom tjenestene. Departementet konkluderte med at det å rette forespørsler til PST vedrørende norske statsborgere i Norge på gitte områder ikke rammes av forbudet i etterretningstjenesteloven § 4 første ledd.

Ved avslutningen av saken hadde utvalget følgende merknader til E-tjenesten:

"Saken reiser prinsipielle spørsmål om fortolkningen av etterretningstjenesteloven § 4 første ledd som forbyr tjenesten å "overvåke eller på annen fordekt måte innhente informasjon" om norske fysiske eller juridiske personer i Norge. Utvalget forstår departementets redegjørelse slik at det ved fortolkningen av § 4 trekkes et skille mellom egeninnhenting (skjulte etterretningsoperasjoner på norsk jord mot norske borgere) og informasjonsutveksling fra PST til E-tjenesten om norske borgere.

Utvalget anser skillet mellom operativ virksomhet og informasjonsutveksling som vesentlig ved fortolkningen av forbudet i § 4. På bakgrunn av departementets redegjørelse, hvor dette skillet fremheves, har utvalget ingen ytterligere spørsmål. Men det er grunn til å understreke viktigheten av at det ikke foretas innskrenkende fortolkninger av forbudets rekkevidde. Det vises i den forbindelse til brev herfra 4. juli 2008 hvor utvalget skriver:

"På den annen side er etterretningstjenesteloven § 4 både etter sin ordlyd og etter forarbeidene en bestemmelse som skal beskytte norske borgere som oppholder seg her i landet mot aktivitet fra E-tjenesten, jf Forsvarsdepartementets brev til Stortingets forsvarskomiteé 18. november 1997,

pkt. 2 bl a. Bestemmelsen er således viktig både ut fra rettssikkerhetshensyn, og fordi den markerer grenselinjen mellom E-tjenestens og PSTs arbeidsområde. Bestemmelsens karakter og funksjon taler etter utvalgets syn mot å foreta innskrenkende fortolkninger av forbudets rekkevidde slik det har kommet til uttrykk i loven primært med støtte i reelle hensyn og uttalelser i lovens forarbeider. Det synes også vanskelig å ta lovforarbeidene til inntekt for en innskrenkende fortolkning på dette punktet. Uttalelsene i Ot. prp nr. 50 (1996-97) kapittel 9 om at tjenesten må ha anledning til å innhente informasjon om fremmed etterretning og annen fremmed aktivitet, er etter det utvalget kan se begrunnet i tjenestens behov for egenbeskyttelse – av egne installasjoner og egen kapasitet – dvs mot aktivitet som er direkte rettet mot tjenesten. Det er videre kun på dette feltet Etterretningsinstruksen i § 5 tredje ledd åpner for en viss innhentingsadgang. En tilsvarende forståelse fremgår også av Forsvarsdepartementets brev til Stortingets forsvarskomiteé 18. november 1997 der det bl a uttales:

"En viss form for aktiv og fordekt innsamling av informasjon i denne forbindelse kan imidlertid likevel være nødvendig, for å skaffe seg full innsikt i trusselen og derigjennom bl a være i stand til å beskytte forsvarrets installasjoner mot fremmed etterretningsvirksomhet."

Det er etter dette nærliggende å tolke både forarbeider og instruksen slik at man her har sett et særlig behov for at tjenesten er informert. Dette gjør det ikke naturlig å trekke paralleller til tjenestens operative virksomhet for øvrig."

Etter utvalgets syn er det ikke grunn til å kritisere den konkrete forespørselen saken gjelder. Dette begrunnes hovedsakelig i at informasjonsutveksling mellom PST og E-tjenesten ikke kan anses som å "overvåke eller på annen fordekt måte innhente informasjon", og at den informasjonsutvekslingen som fant sted i saken lå innenfor E-tjenestens lovbestemte oppgaver. Utvalget har ellers merket seg departementets påpekning av at fremtidige RFler til PST bør inneholde opplysninger om bakgrunn og informasjonsbehov. Dette vil også legge et bedre grunnlag for utvalgets kontroll på dette området."

Avklaringene i saken gir etter utvalgets syn et godt utgangspunkt for utvalgets videre kontroll med at tjenesten ikke overtrer forbudet mot å overvåke norske borgere, som utvalget vil fortsette å legge stor vekt på i kontrollen av E-tjenesten fremover.

### 3. Samarbeidsoperasjon mellom PST og E-tjenesten

Som det er redegjort for i kapittel III avsnitt 7 ovenfor har utvalget foretatt undersøkelser av en samarbeidsoperasjon mellom PST og E-tjenesten. Undersøkelsene i forhold til E-tjenesten gjaldt spørsmål knyttet til det rettslige grunnlaget for deres del av operasjonen.



Utvalget ba tjenesten om en redegjørelse for hvordan forholdet til etterretningstjenesteloven § 4 var blitt vurdert, og for hvordan saken var blitt håndtert i forhold til de rutiner tjenesten har etablert for politisk godkjenning av metoder og operasjoner. Det ble også bedt om en nærmere orientering om formålet med operasjonen.

Tjenesten redegjorde for innholdet i operasjonen, og opplyste at den var blitt vurdert og funnet å være i samsvar med tjenestens rettsgrunnlag fordi den gjaldt internasjonal terrorisme og således falt innenfor kjerne av E-tjenestens lovpålagte oppgaver, at den var rettet mot utlandet, og at målet for operasjonen ikke var norske statsborgere.

I sin vurdering viste utvalget til uttalelser i forarbeidene om etterretningstjenesteloven § 4, som forbyr E-tjenesten å drive fordekt informasjonsinnhenting her i landet mot norske borgere, og anmodet tjenesten om å foreta en ny gjennomgang av rettsgrunnlaget for de aktuelle tiltakene som var iverksatt. Denne delen av saken er fortsatt under behandling.

#### **4. Politisk godkjenning av metoder og operasjoner**

Utvalget har i tidligere årsmeldinger orientert om rekkevidden av etterretningstjenesteloven som selvstendig hjemmelsgrunnlag for bruk av inngripende metoder, og betydningen for lovligheten av at en metode har vært vurdert og godkjent av ansvarlige politiske myndigheter. I saken har Forsvarsdepartementet gitt uttrykk for at politisk godkjenning av nye metoder og særskilte etterretningsoperasjoner er nødvendig, og at unnlatelse av å innhente godkjenning etter omstendighetene kan få betydning for spørsmålet om bruken kan anses for å være lovlig. Departementet har også gitt uttrykk for at politisk godkjenning av metoder og operasjoner skal formaliseres skriftlig, slik at den er gjenfinnbar i tjenesten og kontrollbar for EOS-utvalget.

Som utvalget orienterte om i årsmeldingen for 2007 har departementet også tatt opp enkelte spørsmål om utvalgets rett til innsyn i departementets vurderinger som ligger til grunn for godkjenningen. I avsluttende brev til departementet i saken skrev utvalget:

"Utvalget er tilfreds med at departementet nå har etablert rutiner for behandling av saker som forelegges for departementet etter etterretningsinstruksen § 13. Dersom rutinene er nedfelt i en instruks eller annet formalisert regelverk i departementet, vil utvalget gjerne ha en kopi tilsendt. Hvis det ikke er tilfellet vil utvalget forholde seg til beskrivelsen i brevet hit.

Så vidt utvalget kan se er det nå stort sett enighet mellom departementet og utvalget om de spørsmålene som har vært reist vedrørende innsyn i godkjenningsprosessen av saker etter etterretningsinstruksen § 13. Det kan likevel være grunn til å oppsummere

hva som er utvalgets syn, og da er det naturlig å ta utgangspunkt i de kontrollmessige behov utvalget ser på dette området.

Det er en fast etablert praksis at E-tjenesten skal ha fått departementets godkjenning før nye innhentesmetoder tas i bruk og før særskilte etterretningsoperasjoner settes i verk. Hensikten med ordningen er kanskje først og fremst å sikre politisk forankring og ansvarliggjøring av virksomhet som kan berøre andre stater. Men utvalget har antatt at det i dag også er nødvendig å sikre politisk forankring dersom virksomheten kan innbefatte bruk av integritetskrenkende metoder på et område hvor dette ikke er lovregulert (eller hvor lovreguleringen kan være uklar).

Utviklingen de senere årene har medført at internasjonale menneskerettigheter og også nasjonale rettsprinsipper om enkeltindividers rettigheter er operasjonalisert i større grad enn tidligere. Som følge av det vil det ved en legalitetsvurdering av metoder og operasjoner i dag etter omstendighetene være nødvendig å foreta en undersøkelse eller prøving opp mot slike rettsregler og prinsipper.

Legalitetskontroll med tjenestenes virksomhet er en lovfestet kontrollplikt for utvalget, og utvalget skal ha en særlig oppmerksomhet rettet mot den enkeltes rettssikkerhet, jf kontrollloven § 2. Utvalget ser det på denne bakgrunn som en viktig oppgave å kontrollere om en sak har vært fremlagt for departementet, hvilke faktiske opplysninger som i tilfelle er gitt, hvilke rettslige problemstillinger tjenesten eventuelt har tatt opp, samt hva departementets beslutning går ut på.

Dersom departementet ikke finner det riktig å etablere en ordning hvor det i § 13-saker rutinemessig skal fremgå, i en form som utvalget kan gis innsyn i (fortrinnsvis i tjenesten) hvilke rettslige problemstillinger som eventuelt har vært reist for departementet, vil utvalget ikke forfølge dette videre. Det er mulig en slik ordning kan bli ansett som prinsipielt betenkelig i forhold til departementets ønske om å skjerme interne vurderinger. Utvalget har ikke innsynsrett i departementenes interne dokumenter, og vil naturligvis respektere det fullt ut. Men det skal bemerkes at en rutine som nevnt kunne føre til at man unngår en del skriftveksling mellom utvalget og departementet i enkeltsaker. Praksis i dag er at utvalget i tilfeller hvor en forsvarlig kontroll på dette området krever nærmere undersøkelser, normalt først vil stille spørsmål til tjenesten. Men dersom det ikke gir tilstrekkelig avklaring må saken tas opp skriftlig med departementet.

Utvalget ønsker avslutningsvis å knytte noen kommentarer til det departementet skriver om kontrollloven § 6 og utvalgets kontrollområde. Bestemmelsen i kontrollloven § 6 begrenser utvalgets innsynsrett i departementene og departementsansattes forklaringsplikt mv. Bestemmelsen er begrunnet i konstitusjonelle hensyn, men skal ikke forstås slik at departementene er unntatt fra utvalgets kontrollområde, som er funksjonelt definert i kontrollloven § 1 første ledd. At det ikke har vært meningen fremgår også forutsetningsvis av kontrollinstruksen § 10. Det vises ellers spesielt til redegjørelsen i Skaugutvalgets innstilling (NOU 1994:4) kapittel 4.5.5. Det er forutsatt at utvalget skal vise varsomhet i sin kontrollvirksomhet overfor departementene, se Ot prp nr 83 (1993-94) s 22 annen spalte, noe utvalget mener å ha lagt til grunn i sin virksomhet."

Departementet har i brev til utvalget bekreftet at utvalgets forståelse er i samsvar med departementets etablerte rutiner. I 2008 har utvalget også blitt forelagt saker i E-tjenesten som er godkjent av departementet. Utvalget har ikke hatt merknader til den godkjeningsprosedyren som nå er etablert.

## **5. Informasjonsutveksling med utenlandske samarbeidende tjenester**

Utvalget orienterte i årsmeldingen i fjor om at det var etablert en kontrollrutine for informasjonsutvekslingen mellom E-tjenesten og utenlandske samarbeidende tjenester. Kontrollen er i første omgang konsentrert om et større sambandssystem innenfor kontraterrområdet, og er lagt opp slik at utvalget kan gå inn i sambandssystemet og foreta søk og stikkprøver blant meldinger tjenesten har sendt. Tjenesten vurderer på forhånd om det er grunn til å gjøre unntak fra utvalgets innsyn på grunn av kildevern hensyn, men utvalget blir i tilfelle informert om hva slags informasjon som er holdt unna, og begrunnelsen for unntaket.

Utvalget har i 2008 gjennomført kontroll av tjenestens sambandssystem. I henhold til etterretningstjenesteloven § 4 skal Etterretningstjenesten ikke på norsk territorium innhente informasjon om norske fysiske eller juridiske personer. Ut fra kontrolloppgaven er det viktige å kontrollere hvorvidt forbudet mot innhenting av informasjon om norske borgere overholdes, og hvordan informasjon eller forespørsler om informasjon som mottas og som gjelder norske borgere håndteres.

Tjenesten følger den praksis at informasjon om norske borgere som mottas av samarbeidspartnere normalt enten vil bli slettet eller videresendt til PST dersom den anses å være av faglig interesse for tjenesten. Informasjonen som videresendes til PST loggføres i Etterretningstjenesten og kan kontrolleres av utvalget. Tjenesten utleverer ikke informasjon om norske borgere til utenlandske samarbeidspartnere, heller ikke i det internasjonale kontraterromsamarbeidet.

Utvalgets kontroll av informasjonsutvekslingen med samarbeidende tjenester i 2008 har ikke gitt grunnlag for kritikk av tjenesten.

## **6. Utvalgets kontroll med tjenestens tekniske informasjonsinnhenting**

Utvalget har også i 2008 blitt holdt løpende orientert om tjenestens arbeid med å utvikle kapasitet og metodikk for teknisk informasjonsinnhenting. Saksbehandlings- og analyseverktøyet for å behandle in-

formasjon som E-tjenesten samler inn gjennom den tekniske innhentingsevne oppdateres og utvikles kontinuerlig, og tjenesten har holdt utvalget orientert om dette arbeidet. Utvalget har i 2008 vektlagt kontrollen med den tekniske innhentingsevne tjenesten utfører. Utvalgets tekniske sakkyndige har bistått utvalget i kontrollen på dette området.

I samarbeid med utvalget har også sekretariatet og teknisk sakkyndig i løpet av året gjennomført møter med tjenesten for å bedre forståelsen for tjenestens verktøy for behandling av informasjon som samles inn gjennom den tekniske innhentingsevne, med sikte på å kunne gi utvalgets medlemmer enda bedre forståelse for dette, samt forbedre utvalgets kontrollrutiner ytterligere. Tjenesten har vist åpenhet og har hatt en positiv tilnærming til behovet for bedre tilrettelegging av utvalgets kontroll. Tjenesten har orientert om systemets oppbygging, innhold, funksjon og saksbehandlingsprosedyrer. Systemet har muliggjort både en forenkling og en forbedring av utvalgets kontroll av tjenestens tekniske informasjonsinnhenting, herunder grunnlaget for et innhentingoppdrag, hvilken informasjon som er innhentet og hvordan informasjonen er behandlet av tjenesten.

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. Utvalget har et inspeksjonsregime som særlig er rettet mot en kontroll på dette punktet.

De kontrollene som har vært gjennomført i 2008 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 innhentingsevne i Etterretningstjenesten.

I 2008 har tjenesten også orientert utvalget om et arbeid med å etablere et flernasjonalt samarbeid innenfor flere sider av den tekniske informasjonsinnhenting. Utvalget er orientert om at samarbeidet er godkjent av Forsvarsdepartementet og at det vil bli underlagt internkontroll på lik linje med de tekniske innhentingssystemene. Det er etablert prosedyrer for kvalitetssikring og legalitetskontroll, og systemer for loggføring som muliggjør etterprøving. Foruten en kontroll av at tjenesten ikke innhenter informasjon om norske borgere, vil et viktig kontrollpunkt være om virksomheten er underlagt nasjonal kontroll i henhold til § 4 i Instruks om Etterretningstjenesten.

## VI. FORSLAG OM LOV- OG INSTRUKS- ENDRING

Utvalget har i 2008 i en egen sak til Stortinget fremmet forslag om endringer i lov 3. februar 1995 nr. 7 om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (kontrollloven), og i Instruks om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS) fastsatt av Stortinget 30. mai 1995 (kontrollinstruksen).

Endringsforslagene er hovedsakelig begrunnet i et behov for å foreta en viss begrepsmessig oppdatering som følge av navneendringer og omorganiseringer i tjenestene. I tillegg har det over tid oppstått behov for en annen regulering av myndigheten til å foreta tilsetting og lønns plassering i utvalgets sekretariat enn den ordningen som følger av dagens instruks. I utredningsprosessen har utvalget funnet grunn til også å fremme enkelte andre endringsforslag.

I kontrollloven er det foreslått en tilføyelse som presiserer at utvalget innenfor rammen av lov og instruks utfører sitt verv selvstendig og uavhengig av Stortinget. Utvalget er svært tilfreds med forholdet til Stortinget slik det fungerer i dag, og det er presisert i forslaget at det er begrunnet i at en slik bestemmelse vil gi en markering *utad* av at utvalget i dets løpende arbeid er frikoblet fra politiske prosesser og påvirkninger. Dette har en særlig verdi på utvalgets kontrollområde, fordi hemmeligholdet av EOS-tjenestenes virksomhet så lett skaper mistanke om styrte prosesser og konspirasjoner. Utvalget undersøker tjenestenes virksomhet på allmennhetens vegne, og er avhengig av at allmennheten har tillit til dets objektivitet og integritet.

Videre er det foreslått at Stortingets presidentskap skal treffe avgjørelse om sikkerhetsklarering av utvalgets medlemmer. Utvalgets medlemmer blir i dag klarert av Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM). Denne praksisen har bidratt til tillit hos tjenestene til at klareringsprosessen gjennomføres på regulær måte. Det er likevel prinsipielt sett uheldig at en av de tjenestene utvalget er satt til å kontrollere, avgjør om et utvalgsmedlem kan bli sikkerhetsklarert. Disse hensynene kan ivaretas ved at NSM foretar personkontrollen, mens Presidentskapet treffer avgjørelse om klarering på det grunnlaget. Ansatte i utvalgets sekretariat skal fortsatt sikkerhetsklareres av NSM.

Det er også foreslått en tilføyelse i kontrollloven som fastslår at utvalget skal bidra til at tjenestene respekterer menneskerettighetene. Etter vedtakelsen av lov av 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven), har internasjonale menneskerettigheter og også nasjonale rettsprinsipper om enkeltindividets rettigheter de senere år blitt operasjonalisert og anvendt i en helt annen grad enn tidligere i Norge. Denne utviklingen har betydning også på utvalgets kontroll-

område, og utvalget har i flere saker de siste årene funnet det riktig å ta opp med tjenestene ulike problemstillinger relatert til internasjonale menneskerettigheter. Utviklingen har etter utvalgets syn ført til at det bør tas inn i kontrollloven en uttrykkelig bestemmelse om at utvalget i kontrollarbeidet skal bidra til at menneskerettighetene etterleves.

I kontrollinstruksen er det foreslått en oppdatering av begrepsbruk og henvisninger som følge av navneendringer, lovendringer og organisatoriske endringer, herunder regelfesting av inspeksjonsplikten i Forsvarets sikkerhetsavdeling. I tillegg er det foreslått å overføre tilsettings- og lønns plasseringsmyndighet for ansatte i sekretariatet fra Stortingets presidentskap til utvalget, å endre krav om beslutningsdyktighet i utvalget, samt å regelfeste en adgang for utvalget til å overlate inspeksjonsforberedelse og undersøkelse av enkeltsaker til sekretariatet. Utvalgets forslag til endringer er inntatt i vedlegg 4.

## VII. ADMINISTRATIVE FORHOLD

### 1. Budsjett og regnskap

Utvalgets utgifter i 2008 har vært kr 7 785 000 mot budsjett inkludert overføring på kr 7 922 000.

### 2. Personale

Hakon Huus-Hansen arbeidet som sekretariatsleder for utvalget frem til 31. august 2008. Fra 1. september 2008 har han hatt permisjon fra sin stilling for å arbeide som konstituert dommer. I permisjonstiden har juridisk rådgiver Ingeborg Skonnord fungert som sekretariatsleder. Henrik Magnusson har arbeidet som juridisk rådgiver frem til 4. mai 2008. Fra 5. mai 2008 har han hatt permisjon fra sin stilling for å arbeide som rådgiver hos Sivilombudsmannen. Silje Sæterdal Hanssen har arbeidet som juridisk rådgiver fra 25. august 2008. Førstekonsulent Lise Enberget har hatt ansvar for de administrative gjøremål.

Ansvar for utvalgets lønnsutbetaling og regnskapsførsel ble overført fra Stortinget til Senter for statlig økonomistyring (SSØ) fra 1. juli 2008. Siden EOS-utvalgets opprettelse i 1996 har Stortingets regnskapskontor ført utvalgets regnskaper. I løpet av årene som har gått har imidlertid utvalget fått etablert sitt eget sekretariat med fire fast ansatte. Utviklingen har gjort utvalget i stand til å ta et større ansvar for regnskapsarbeid og økonomiforvaltning. SSØ har tilbudt en hensiktsmessig løsning både innenfor faktura- og lønnsbehandling med relativt beskjedne kostnader. Overgangen til SSØ har medført at sekretariatet har flere oppgaver knyttet til fakturabehandling og utbetalinger til utvalgets sekretariat, noe som også innebærer en bedre forutsetning for en løpende kontroll med pengebruken.

I 2008 fikk utvalget ny nettside – [www.eos-utvalget.no](http://www.eos-utvalget.no) – hvor bl.a. informasjon om utvalget samt utvalgets årsmelding for 2007 foreligger på engelsk.

En kort orientering om utvalget er i tillegg oversatt til samisk, spansk, tysk, fransk, russisk, arabisk og urdu.

Oslo, 17. mars 2009

**Helga Hernes**

**Svein Grønnern**

**Trygve Harvold**

**Knut Hanselmann**

**Gunhild Øyangen**

**Theo Koritzinsky**

---

*Ingeborg Skonnord*

**Vedlegg 1****Orientering om EOS-utvalget****Hva er EOS-utvalget?**

EOS-utvalget er et permanent kontrollorgan for det som i dagligtale ofte kalles "de hemmelige tjenester". Utvalget fører løpende kontroll med Politiets sikkerhetstjeneste, Nasjonal sikkerhetsmyndighet og Etterretningstjenesten. En vanlig brukt fellesbetegnelse er "EOS-tjenestene".

Kontrollordningen er uavhengig av EOS-tjenestene og forvaltningen for øvrig. Utvalgets medlemmer velges av Stortinget, og utvalget rapporterer til Stortinget – i form av årsmeldinger og særskilte meldinger. Ordningen ble etablert i 1996.

Den løpende kontrollen utføres ved regelmessige inspeksjoner av EOS-tjenestene, både sentralt og på de enkelte tjenestesteder. Utvalget behandler også klager fra enkeltpersoner og organisasjoner som mener EOS-tjenestene har begått urett mot dem.

Stortinget har gitt en egen lov og instruks for utvalget, som er inntatt som henholdsvis vedlegg 2 og 3 til årsmeldingen.

**Oppnevning og sammensetning av utvalget**

EOS-utvalget har syv medlemmer, medregnet leder og nestleder. Medlemmene velges av Stortinget i plenum, etter innstilling fra Stortingets presidentskap. Funksjonsperioden er normalt fem år. Medlemmene kan gjenoppnevnes. Det oppnevnes ikke vara-medlemmer.

Utvalget utfører sitt løpende arbeid uavhengig av Stortinget, og stortingsrepresentanter kan ikke samtidig være medlem av utvalget. Stortinget har lagt vekt på at utvalget bør ha en bred sammensetning, hvor både politisk erfaringsbakgrunn og erfaring fra andre samfunnsområder er representert. Nedenfor gis en kort presentasjon av utvalgets medlemmer i dag:

***Helga Hernes, utvalgsleder***

Seniorrådgiver PRIO, tidligere forskningsleder Institutt for Samfunnsforskning 1984–88 og 89–90, statssekretær (A) Utenriksdep 1988–89 og 90–93, direktør CICERO, UiO 1993–96, ambassadør i Wien og Bern 1996–2005. Valgt inn i utvalget 8. juni 2006. Funksjonsperioden løper ut 30. juni 2009.

***Svein Grønnern, nestleder***

Generalsekretær for SOS-barnebyer i Norge, tidligere generalsekretær i Høyre. Valgt inn i utvalget 6. juni 1996. Funksjonsperioden løper ut 30. juni 2011.

***Kjersti Graver, utvalgsmedlem***

Lagdommer i Borgarting lagmannsrett, tidligere forbrukerombud. Valgt inn i utvalget 19. mai 1998. Funksjonsperioden løper ut 30. juni 2009.

***Trygve Harvold, utvalgsmedlem***

Direktør i Lovdata. Valgt inn i utvalget 7. november 2003. Funksjonsperioden løper ut 30. juni 2011.

***Gunhild Øyangen, utvalgsmedlem***

Tidligere stortingsrepresentant og statsråd (A). Valgt inn i utvalget 8. juni 2006. Funksjonsperioden løper ut 30. juni 2011.

***Knut Hanselmann, utvalgsmedlem***

Fylkessekretær Norges Blindforbund Hordaland, tidligere stortingsrepresentant (FrP). Valgt inn i utvalget 8. juni 2006. Funksjonsperioden løper ut 30. juni 2011.

***Theo Koritzinsky, utvalgsmedlem***

Førsteamanuensis i samfunnsfag ved Høgskolen i Oslo, tidligere stortingsrepresentant og partileder i SV. Valgt inn i utvalget 1. juli 2007. Funksjonsperioden løper ut 30. juni 2009.

Utvalgets administrasjon består av utvalgets leder, en sekretariatsleder, to juridiske rådgivere og en administrativt ansatt førstekonsulent.

Alle medlemmer av utvalget og ansatte i sekretariatet er sikkerhetsklarert for høyeste beskyttelsesgrad etter nasjonale regler og NATO-regler.

**Kontrollområdet og formålet med kontrollen**

Utvalgets oppgave er å kontrollere etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste som utføres eller styres av offentlige myndigheter, og som har til formål å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser ("rikets sikkerhet"). Etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste som har andre formål, for eksempel politiets alminnelige kriminaletterretning og trafikkovervåking, omfattes ikke av kontrollområdet.

Kontrollområdet er ikke knyttet til bestemte organisatoriske enheter. Det er derfor ikke avgjørende for kontrollmyndigheten hvilke organer eller etater som til enhver tid driver EOS-tjeneste. I dag er disse oppgavene lagt til Politiets sikkerhetstjeneste, Nasjonal sikkerhetsmyndighet og Etterretningstjenesten. Følgelig er det også i disse tjenestene utvalget i dag fører sin løpende kontroll. Men utvalget kan også foreta

undersøkelser i andre deler av forvaltningen dersom det anses tjenlig for å klarlegge saksforhold. Overordnet påtalemyndighet, det vil si statsadvokatene og riksadvokaten, er imidlertid unntatt fra kontrollområdet. Formålet med kontrollen er først og fremst å passe på at den enkeltes rettssikkerhet blir ivaretatt. Utvalget skal klarlegge om og forebygge at det øves urett mot noen, og dessuten påse at EOS-tjenestene ikke benytter mer inngripende midler enn det som er nødvendig etter forholdene. Utvalget er også pålagt å føre en generell kontroll med at EOS-tjenestene holder sin virksomhet innenfor de rammer som er fastsatt i lov og annet regelverk.

Kontrolloppgaven omfatter ikke virksomhet som angår personer som ikke er bosatt i Norge og organisasjoner som ikke har tilhold her. Tilsvarende unntak er gjort for virksomhet som angår utlendinger hvis opphold i Norge er knyttet til tjeneste for fremmede stater. Dette unntaket er særlig myntet på diplomatisk personell. Utvalget kan likevel utøve kontroll også innenfor disse områdene, dersom særlige grunner skulle tilsi det.

### Hva utvalget kan gjøre

Utvalget kan uttale sin mening om saker eller forhold det undersøker som ledd i kontrollvirksomheten, og gi anbefalinger eller tilrådinger til EOS-tjenestene, for eksempel om at en sak bør tas opp igjen eller at et tiltak eller en praksis bør avvikles. Men utvalget har ingen instruksjonsmyndighet eller vedtaksmyndighet overfor tjenestene.

I sine meldinger til Stortinget om kontrollvirksomheten kan utvalget gjøre oppmerksom på forhold eller problemstillinger i EOS-tjenestene som det anser for å være av aktuell interesse. Det gir Stortinget grunnlag for å vurdere om det for eksempel bør gjøres endringer i praksis eller regelverk.

Utvalget har en vid innsynsrett i forvaltningens arkiver og registre, og en tilsvarende vid adgangsrett til forvaltningens lokaler og installasjoner av enhver art. Dette er nødvendig for at utvalget skal kunne utføre kontrolloppgaven. Utvalget kan innkalle ansatte i EOS-tjenestene og forvaltningen ellers, og privatpersoner, for å forklare seg muntlig for utvalget. Utvalget kan også kreve bevisopptak for domstolene. Det er videre adgang til å bruke sakkyndig bistand i kontrollvirksomheten der det vurderes som hensiktsmessig. Dette gjøres i en viss utstrekning innenfor data- og telekommunikasjon, særlig i kontrollen av Etterretningstjenesten.

Utvalget utøver kontroll på to måter – gjennom inspeksjonsvirksomheten, og gjennom behandling av klagesaker og saker som tas opp av eget tiltak.

### Inspeksjonsvirksomheten

Utvalget inspiserer hovedkontoret til Politiets sikkerhetstjeneste 6 ganger i året, Nasjonal sikkerhetsmyndighet 4 ganger i året og Etterretningstjenesten 2 ganger i året. Om nødvendig kan det gjennomføres flere inspeksjoner. Også tjenestens ytre ledd inspiseres jevnlig. Inspeksjonene varsles på forhånd, men uanmeldte inspeksjoner kan også foretas.

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) ledes fra DSE – Den sentrale enhet. Tjenesten har enheter i alle politidistrikter. Tjenestens sentrale oppgaver er å forebygge og etterforske ulovlig etterretningsvirksomhet, terrorisme og spredning av masseødeleggelsesvåpen. Utvalgets inspeksjonsvirksomhet overfor PST er særlig konsentrert om kriterier og praksis for å behandle personer i tjenestens registre i forebyggende øyemed, for utlevering av personopplysninger til andre, samt generelt for ajourhold og sanering av arkiver og registre. Kontrollen omfatter også tjenestens arbeid med personsaker, både forebyggende saker og etterforskingssaker. Bruken av skjulte tvangsmidler (f eks telefonavlytting) utgjør en sentral del av utvalgets kontroll med disse sakene.

Opgavene til Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (NSM) er fastlagt i sikkerhetsloven. Tjenestens oppgaver er av forebyggende art. Den driver ikke etterforskning. Utvalgets viktigste oppgave overfor denne tjenesten er å føre kontroll med saksbehandling og avgjørelser i saker om sikkerhetsklarering. Utvalgets kontrollområde omfatter alle klareringsmyndighetene, både innen Forsvaret og i den sivile forvaltning. I inspeksjonene i NSM får utvalget rutinemessig fremlagt klageavgjørelser der klagen ikke har ført frem. I tillegg foretar utvalget regelmessig stikkprøvekontroller av avgjørelser om nektelse eller tilbakekall av klareringer som ikke er påklaget. En annen viktig kontrolloppgave er å påse at tjenestens forebyggende kommunikasjonskontroll (såkalt monitoring) holdes innenfor de rammene som er gitt i sikkerhetsloven med forskrifter. Dette innbefatter blant annet forbud mot å avlytte privat kommunikasjon og krav om sletting av materiale etter fastsatte frister.

Etterretningstjenestens lovpålagte oppgave er å innhente, bearbeide og analysere informasjon som angår norske sikkerhetsinteresser sett i forhold til fremmede stater, organisasjoner eller individer. Dette betyr at tjenestens virksomhet er rettet mot den ytre trussel, dvs. trusler utenfor Norges grenser. Tjenesten driver stasjoner for innsamling og analyse av elektronisk kommunikasjon, og har enheter ved de øverste militære kommandoer. Den samarbeider med tilsvarende tjenester i andre land. I kontrollen av Etterretningstjenesten er det en hovedoppgave å påse at forbudet i etterretningstjenesteloven mot å drive etterretning mot norske borgere her i landet overholdes, og at tjenesten er under nasjonal kontroll. Kontrollen er preget av det høye teknologiske nivået innenfor

elektronisk etterretning. Utvalget benytter av den grunn sakkyndig bistand i kontrollen av denne tjenesten.

### **Utvalgets behandling av klagesaker og saker tatt opp av eget tiltak**

Enhver som mener at EOS-tjenestene kan ha begått urett mot seg, kan klage til EOS-utvalget. Alle klager som faller innenfor kontrollområdet, og som angir å ha et visst konkret grunnlag, blir undersøkt. En klage bør settes opp skriftlig og sendes utvalget. Hvis dette er vanskelig, kan man etter forhåndsavtale få hjelp til å sette opp en klage. Det er viktig at klagen begrunnes og konkretiseres så godt det lar seg gjøre.

Det gjelder ingen uttrykkelig frist for å klage til utvalget. Men utvalget er varsom med å gå inn i klager som gjelder eldre forhold, med mindre de kan antas å ha en aktuell betydning for klageren, og det har vært vanskelig å fremme klagen tidligere. Klager blir undersøkt i den tjenesten de retter seg mot. Dels skjer dette skriftlig, dels muntlig i inspeksjoner, og dels ved kontroll i arkiver og registre. Klager til utvalget behandles konfidensielt, men når en klage tas opp til undersøkelse, gjøres vedkommende tjeneste kjent med den. Hvis undersøkelsene avdekker kritikkverdige forhold, blir saken avsluttet med en skriftlig uttalelse til vedkommende tjeneste hvor dette påpekes. Utvalget kan ikke pålegge tjenestene å foreta seg noe i en sak, men utvalget gir uttrykk for sitt syn, og kan rette anbefalinger til tjenestene, for eksempel om å behandle en sak på nytt.

Selv om det ikke foreligger noen klage, skal utvalget av eget tiltak undersøke saker eller forhold som det ut fra kontrollformålet mener det er grunn til å se nærmere på. Det er fremhevet som særlig viktig

at utvalget undersøker saker eller forhold som har vært gjenstand for offentlig kritikk. En relativt stor del av de sakene utvalget undersøker, er tatt opp av eget tiltak.

### **Utvalget har taushetsplikt**

Mye av den informasjonen utvalget får i kontrollarbeidet og i undersøkelsen av klagesaker er gradert, dvs undergitt lovbestemt taushetsplikt begrunnet i nasjonale sikkerhetsinteresser. Informasjon som er taushetsbelagt kan utvalget ikke bringe videre. Dette setter klare grenser for hva slags orientering eller informasjon utvalget kan gi klagere om sine undersøkelser og resultatet av dem. For klager på overvågingsmessig virksomhet som retter seg mot Politiets sikkerhetstjeneste, kan utvalget som hovedregel bare opplyse om klagen har gitt grunn til kritikk eller ikke. Utvalget kan etter loven heller ikke opplyse en klager om at han ikke er registrert eller overvåket, fordi en slik ordning ville gi enhver mulighet til å få bekreftet eller avkreftet om man er i tjenestens søkelys. Utvalget kan imidlertid be vedkommende tjeneste eller departement om samtykke til å gi en mer utfyllende begrunnelse dersom det i en sak anses å foreligge et særlig behov for det.

### **Utvalgets meldinger til Stortinget**

Utvalgets meldinger til Stortinget skal være ugradert. Hvis utvalget mener det foreligger graderte opplysninger i en sak som Stortinget bør gjøre seg kjent med, skal utvalget gjøre Stortinget oppmerksom på det. Det er så opp til Stortinget om det vil innhente opplysningene.

## Vedlegg 2

### **Lov om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste**

#### **§ 1. Kontrollorganet og kontrollområdet**

Stortinget velger et utvalg til å kontrollere etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste som utføres av den offentlige forvaltning eller under styring av eller på oppdrag fra denne.

Kontrollen omfatter ikke overordnet påtalemyndighet.

Forvaltningsloven og offentlighetsloven gjelder ikke for utvalgets virksomhet. Unntatt herfra er forvaltningslovens regler om ugildhet.

Stortinget gir en alminnelig instruks om virksomheten til kontrollutvalget innen rammen av denne lov og fastsetter bestemmelser om dets sammensetning, funksjonsperiode og sekretariat.

#### **§ 2. Formål**

Formålet med kontrollen er:

1. å klarlegge om og forebygge at det øves urett mot noen, herunder påse at det ikke nyttes mer inngripende midler enn det som er nødvendig etter forholdene,
2. å påse at virksomheten ikke utilbørlig skader samfunnslivet,
3. å påse at virksomheten holdes innen rammen av lov, administrative eller militære direktiver og ulovfestet rett.

Utvalget skal iakttas hensynet til rikets sikkerhet og forholdet til fremmede makter.

Formålet er rent kontrollerende. Utvalget kan ikke instruere de kontrollerte organer eller nyttes av disse til konsultasjoner.

#### **§ 3. Kontrollutvalgets oppgaver**

Utvalget skal føre regelmessig tilsyn med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste som øves i den sivile og militære forvaltning.

Utvalget skal undersøke alle klager fra enkeltpersoner og organisasjoner. Av eget tiltak skal utvalget ta opp alle saker og forhold som det ut fra formålet finner riktig å behandle, og særlig slike som har vært gjenstand for offentlig kritikk. Med forhold menes også regelverk, direktiver og praksis.

Utvalgets undersøkelser kan gå utover de rammer som følger av § 1 første ledd, jfr. § 2 når det tjener til å klarlegge saker eller forhold som det undersøker i kraft av sitt mandat.

#### **§ 4. Innsynsrett m.v.**

For å utføre sitt verv, kan utvalget kreve innsyn i og adgang til forvaltningens arkiver og registre, lokaler, installasjoner og anlegg av enhver art. Like med

forvaltningen regnes virksomhet m.v. som eies med mer enn en halvdel av det offentlige.

Enhver som tjenestegjør i forvaltningen plikter på anmodning å tilveiebringe alt materiale, utstyr m.v. som kan ha betydning for gjennomføring av kontrollen. Andre har samme plikt med hensyn til materiale, utstyr m.v. som de har mottatt fra offentlige organer.

#### **§ 5. Forklaringer og møteplikt m.v.**

Enhver plikter etter innkalling å møte for utvalget.

Klagere og andre privatpersoner i partsliknende stilling kan på ethvert trinn i saken la seg bistå av advokat eller annen fullmektig i den utstrekning det kan skje uten at graderte opplysninger derved blir kjent for fullmektigen. Samme rett har ansatte og tidligere ansatte i forvaltningen i saker som kan munne ut i kritikk mot dem.

Alle som er eller har vært i forvaltningens tjeneste har forklaringsplikt for utvalget om alt de har erfart i tjenesten.

Pliktmessig avgitt forklaring må ikke foreholdes noen eller fremlegges i retten i straffesak mot avgiveren uten dennes samtykke.

Utvalget kan begjære bevisopptak etter domstoloven § 43 annet ledd. Tvisteloven §§ 22-1 og 22-3 gjelder ikke. Rettsmøtene skal være lukket og forhandlingene holdes hemmelige. Forhandlingene holdes hemmelige inntil utvalget eller vedkommende departement bestemmer annet, jfr. §§ 8 og 9.

(Endret ved lov 17 juni 2005 nr. 90 (i kraft 1 jan 2008 iflg. res. 26 jan 2007 nr. 88).)

#### **§ 6. Om statsrådene og departementene**

Reglene i §§ 4 og 5 gjelder ikke statsrådene, departementene og deres embets- og tjenestemenn, unntatt i forbindelse med klarering og autorisasjon av personer og bedrifter for behandling av graderte opplysninger.

#### **§ 7. (Opphevet ved lov 3 des 1999 nr. 82 (i kraft 15 okt 2000 iflg. res 22 sep 2000 nr. 958).)**

#### **§ 8. Uttalelser og meldinger**

1. Uttalelser til klagere skal være ugraderte. Opplysning om noen har vært gjenstand for overvåkingsvirksomhet eller ikke, anses som gradert hvis annet ikke blir bestemt. Uttalelser til forvaltningen graderes etter sitt innhold.

Utvalget avgjør i hvilken utstrekning dets ugraderte uttalelser eller ugraderte deler av disse



skal offentliggjøres. Hvis offentliggjøring må antas å medføre at en klagers identitet vil bli avdekket, skal dennes samtykke foreligge.

2. Utvalget avgir årlig melding til Stortinget om sin virksomhet. Slik melding kan også gis hvis det er avdekket forhold som Stortinget straks bør kjenne til. Meldingene og deres vedlegg skal være ugraderte.

#### § 9. *Taushetsplikt m.v.*

Med de unntak som følger av § 8, har utvalget og dets sekretariat taushetsplikt hvis annet ikke blir bestemt.

Utvalgets medlemmer og sekretariat er bundet av regler om behandling av dokumenter m.v. som må beskyttes av sikkerhetsmessige grunner. De skal være autorisert for høyeste beskyttelsesgrader nasjonalt og etter traktat Norge er tilsluttet.

Hvis utvalget er i tvil om graderingen av opplysninger i uttalelse eller meldinger, eller mener at av- eller nedgradering bør skje, forelegger det spørsmålet

for vedkommende etat eller departement. Forvaltningens avgjørelse er bindende for utvalget.

#### § 10. *Bistand m.v.*

Utvalget kan anta bistand.

Lovens regler gjelder tilsvarende for bistandspersoner. Bistandspersoner skal likevel bare autoriseres for slik beskyttelsesgrad som oppdraget krever.

(Endret ved lov 20 juni 2003 nr. 45 (i kraft 1 juli 2003 iflg. res. 20 juni 2003 nr. 712).)

#### § 11. *Straff*

Forsettlig eller grov uaktsom overtredelse av §§ 4, 5 første og tredje ledd, 9 første og annet ledd og 10 annet ledd i denne lov straffes med bøter eller fengsel inntil 1 år, hvis ikke strengere straffebestemmelse får anvendelse.

#### § 12. *Ikrafttreden*

Denne lov trer i kraft straks.

### **Vedlegg 3**

#### **Instruks om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS)**

Vedtatt av Stortinget 30. mai 1995 med hjemmel i lov 3. februar 1995 nr. 7 om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste § 1. Endret 12. februar 1998 og 14. mai 2001.

##### **§ 1. Om kontrollutvalget**

Utvalget skal ha 7 medlemmer medregnet leder og nestleder, alle valgt av Stortinget, etter innstilling fra Stortingets Presidentskap, for et tidsrom av inntil 5 år. Det bør unngås at flere enn 4 medlemmer skiftes ut samtidig.

De som velges skal være klarert for høyeste sikkerhetsgrad nasjonalt og etter traktat Norge er tilsluttet. Etter valget gis autorisasjon i samsvar med klareningen.

Presidentskapet oppnevner sekretær(er), antar eventuell kontorassistans og anordner lokaler for utvalget og sekretariatet. Annet ledd gjelder tilsvarende.

##### **§ 2. Beslutningsdyktighet og arbeidsform**

Utvalget er beslutningsdyktig når 5 medlemmer er til stede. Utvalget skal som hovedregel opptre samlet, men kan dele seg under inspeksjon av tjenestesteder eller anlegg.

Ved særlig omfattende undersøkelser kan innhenting av forklaringer, besiktigelser på stedet mv. overlates til sekretæren og ett eller flere medlemmer. Det samme gjelder dersom slik innhenting ved det samlede utvalg vil kreve uforholdsmessig arbeid eller kostnad. Ved avhør som nevnt i dette ledd kan utvalget anta bistand. Det er da tilstrekkelig at sekretæren eller ett medlem deltar.

Utvalget kan også ellers anta bistand når det kreves særlig kyndighet.

Personer som tidligere har virket i EOS-tjenestene kan ikke antas som bistandspersoner.

##### **§ 3. Ordensforskrifter**

Sekretariatet fører sakjournal og møteprotokoll. Beslutninger og dissenser skal framgå av protokollen.

Uttalelser og bemerkninger som framkommer eller protokolleres under kontroll, anses ikke avgitt uten at de er meddelt skriftlig.

##### **§ 4. Begrensninger mv. i kontrollen**

Kontrolloppgaven omfatter ikke virksomhet som angår personer som ikke er bosatt i riket og organisasjoner som ikke har tilhold her, eller som angår utlendinger hvis opphold er knyttet til tjeneste for fremmed stat. Utvalget kan likevel utøve kontroll i tilfeller som her nevnt når særlige grunner tilsier det.

Kontrollen bør innrettes slik at den er til minst mulig ulempe for tjenestenes løpende virksomhet. Det departement Kongen bestemmer kan helt eller i deler suspendere kontrollen under krise og krig inntil Stortinget bestemmer annet. Ved slik suspensjon skal Stortinget straks underrettes.

##### **§ 5. Begrensninger i innsyn**

Utvalget skal ikke søke et mer omfattende innsyn i graderte opplysninger enn det som er nødvendig ut fra kontrollformålene. Det skal såvidt mulig iakttas hensynet til kildevern og vern av opplysninger motatt fra utlandet.

Mottatte opplysninger skal ikke meddeles annet autorisert personell eller andre offentlige organer som er ukjente med dem uten at det er tjenestlig behov for det, er nødvendig ut fra kontrollformålene eller følger av saksbehandlingsreglene i § 9. I tilfelle tvil bør avgiveren av opplysningene forespørres.

##### **§ 6. Tvist om innsyn og kontroll**

Utvalgets beslutninger om hva det skal søke innsyn i og om omfanget og utstrekningen av kontrollen er bindende for forvaltningen. Mot slike beslutninger kan det ansvarlige personell på vedkommende tjenestested kreve inntatt begrunnet protest i møteprotokollen. Etterfølgende protest kan gis av forsvarssjefen og overvåkingssjefen.

Protester som her nevnt skal inntas i eller følge utvalgets årsmelding.

##### **§ 7. Generelt om kontrollen og uttalelser**

Utvalget skal følge prinsippet om etterfølgende kontroll. Utvalget kan likevel kreve innsyn i og uttale seg om løpende saker.

I gjennomføringen av kontrollen og utformingen av uttalelser skal utvalget bygge på prinsippene i sivilombudsmannsloven § 10 første ledd og § 10 annet ledd, første, tredje og fjerde punktum, og § 11. Utvalget kan også gi forslag til forbedringer i administrative og organisatoriske ordninger og rutiner når det kan tjene til å lette kontrollen eller verne mot at det øves urett.

Før det gis uttalelse i saker som kan munne ut i kritikk eller meningsyttringer rettet mot forvaltningen, skal den ansvarlige sjef ha hatt anledning til å uttale seg om de spørsmål saken reiser.

Uttalelser til forvaltningen rettes til sjefen for vedkommende tjeneste eller organ eller til forsvars-

sjefen eller vedkommende departement hvis det gjelder forhold disse bør kjenne til som instruksjons- og kontrollmyndighet.

Ved uttalelser som gir oppfordring til å iverksette tiltak eller treffe beslutninger skal mottakeren bes om å gi tilbakemelding om hva som blir foretatt.

### § 8. Særlig om klager

Ved mottakelse av klager foretar utvalget de undersøkelser i forvaltningen som klagen tilsier. Utvalget avgjør om klagen gir tilstrekkelig grunn til ytterligere behandling før uttalelse avgis.

Uttalelser til klagere bør være så fullstendige som det er mulig uten å gi graderte opplysninger. Ved klager mot overvåkingstjenesten om overvåkingsmessig virksomhet skal det likevel bare uttales om klagen har gitt grunn til kritikk eller ikke. Mener utvalget at en klager bør gis en fyldigere begrunnelse, gir det forslag om det overfor vedkommende departement.

Hvis en klage gir grunn til kritikk eller meningsyttringer for øvrig, skal begrunnet uttalelse herom rettes til sjefen for den tjeneste det gjelder eller vedkommende departement. Også ellers skal uttalelser i klagesaker alltid meddeles sjefen for den tjeneste klagen er rettet mot.

### § 9. Saksbehandling

Samtaler med privatpersoner skal skje i avhørsform hvis de ikke bare er av orienterende art. Samtaler med forvaltningens personell skal skje i avhørsform når utvalget finner grunn til det eller tjenestemannen ber om det. I saker som kan munne ut i kritikk mot bestemte tjenestemenn, bør avhørsform i alminnelighet nyttes.

Den som avhøres skal gjøres kjent med sine retter og plikter, jf. kontrollutvalgsloven § 5. Forvaltningens personell og tidligere ansatte kan under avhør i saker som kan munne ut i kritikk mot dem også la seg bistå av en tillitsvalgt som er autorisert etter sikkerhetsinstruksen. Forklaringen skal oppleses til vedtakelse og undertegning.

Personer som kan bli utsatt for kritikk fra utvalget, bør varsles om de ikke allerede kjenner til saken. De har rett til å gjøre seg kjent med utvalgets ugraderede materiale og med gradert materiale som de er autorisert for, alt såfremt det ikke vil skade undersøkelsene.

Enhver som gir forklaring skal foreholdes beviser og påstander som ikke samsvarer med vedkommendes egne, såfremt de er ugradert eller vedkommende er autorisert for dem.

### § 10. Undersøkelser hos departementene

Utvalget kan ikke kreve innsyn i departementenes interne dokumenter.

Dersom utvalget ønsker opplysninger eller uttalelser fra et departement eller dets personell i andre saker enn slike som gjelder departementets befatning med klarering og autorisasjon av personer og bedrifter, innhentes disse skriftlig fra departementet.

### § 11. Tilsyn

1. Tilsynsoppgaven er:

- a) For etterretningstjenesten: å sikre at virksomheten holdes innen rammen av tjenestens fastlagte oppgaver og at det ikke øves urett mot noen.
  - b) For sikkerhetstjenesten: å sikre at virksomheten holdes innen rammen av tjenestens fastlagte oppgaver, å føre kontroll med klare-ringssaker for personer og bedrifter hvor klarering er frarådet av sikkerhetsstaben, eller nektet eller tilbakekalt av klareringsmyndig-heten og for øvrig å påse at det ikke øves urett mot noen.
  - c) For overvåkingstjenesten: å føre kontroll med overvåkingssaker, operasjoner og tiltak til bekjempelse av terrorvirksomhet, med avlytting og postkontroll og med at innsamling, behandling, registrering og arkivering av opplysninger om norske innbyggere og organisasjoner skjer etter det gjeldende regelverk og tilfredsstillende krav til gode rutiner, alt innen rammen av formålet i lovens § 2.
  - d) For alle: å påse at samarbeidet og informasjonsutvekslingen mellom tjenestene holdes innen rammen av de tjenestlige behov.
2. Tilsynsvirksomheten skal minst omfatte:
- a) halvårlige inspeksjoner av etterretningsstaben sentralt med innføring i den løpende virksomheten og slik besiktigelse som finnes nødvendig.
  - b) kvartalsvise inspeksjoner av sikkerhetsstaben med gjennomgåelse av saker som nevnt under 1 b og slik besiktigelse som finnes nødvendig.
  - c) 6 inspeksjoner årlig av Overvåkningssetra-len med gjennomgang av nye saker og løpen-de avlytting- og postkontroll, samt minst 10 stikkprøver i arkiver og registre i hvert møte, og med gjennomgang av alle løpende overvå-kingssaker minst 2 ganger årlig.
  - d) årlig inspeksjon av minst 4 tjenestesteder i den ytre overvåkingstjeneste, av minst 2 tjeneste-steder i etterretningsstaben lokalt og/eller etter-retnings-/sikkerhetstjeneste ved militære staber og avdelinger og av personellsikkerhetstje-nesten ved minst 2 departementer/etater.
  - e) inspeksjon av eget tiltak av det øvrige politi og andre organer eller institusjoner som bi-står overvåkingstjenesten.

- f) for øvrig slik inspeksjon som lovens formål tilsier.

### § 12. Meddelelser til offentligheten

Innen rammen av lovens § 9 tredje ledd jf. § 8 nr. 1 bestemmer utvalget hva som skal meddeles offentligheten i saker som kommisjonen har uttalt seg om. Ved omtalen av personer skal hensynet til personvernet iakttas også om det ikke gjelder klagere. Tjenestemenn skal ikke navngis eller identifiseres på annen måte uten med vedkommende departements godkjenning.

For øvrig kan lederen eller den utvalget bemyndiger i vedkommendes sted gi meddelelser til offentligheten om en sak er under undersøkelse og om den er ferdigbehandlet eller når den vil bli det.

### § 13. Forholdet til Stortinget

1. Bestemmelsen i § 12 første ledd gjelder tilsvarende for utvalgets meldinger og årsmeldinger til Stortinget.
2. Hvis utvalget anser at hensynet til Stortingets kontroll med forvaltningen tilsier at Stortinget bør gjøre seg kjent med graderte opplysninger i en sak eller et forhold det har undersøkt, skal det i særskilt melding eller i sin årsmelding gjøre Stortinget oppmerksom på det. Det samme gjelder dersom det er behov for ytterligere undersøkelser om forhold som utvalget selv ikke kan komme videre med.
3. Innen 1. april hvert år avgir utvalget melding til Stortinget om sin virksomhet i det foregående år.

Årsmeldingen bør omfatte:

- a) en oversikt over utvalgets sammensetning, møtevirksomhet og utgifter.
- b) en redegjørelse for utført tilsyn og resultatet av det.
- c) en oversikt over klagesaker fordelt etter art og tjenestegren og med angivelse av hva klagegene har resultert i.
- d) en redegjørelse for saker og forhold tatt opp av eget tiltak.
- e) en angivelse av eventuelle tiltak som er bedt iverksatt og hva det har ført til, jf. § 6 femte ledd.
- f) en angivelse av eventuelle protester etter § 5.
- g) en omtale av saker eller forhold som bør behandles av Stortinget.
- h) utvalgets alminnelige erfaringer med kontrollen og regelverket og mulige behov for endringer.

### § 14. Utgiftene

1. Kontrollutgiftene dekkes over Stortingets budsjett.
2. Godtgjørelsene til utvalgets medlemmer og sekretariat fastsettes av Stortinget.
3. Enhver som blir innkalt til utvalget har krav på å få sine reisekostnader dekket etter det offentlige regulativ. Tap i inntekt erstattes etter reglene for vitner ved domstolene.
4. Sakkyndige godtgjøres etter salærforskriftene ved domstolene. Høyere satser kan avtales. Andre bistandspersoner godtgjøres etter satsene i komitéregulativet dersom annet ikke blir avtalt.

**Vedlegg 4****Brev fra EOS-utvalget til Stortinget, datert 13. januar 2009****Forslag til endringer i regelverket for EOS-utvalget**

EOS-utvalget oversender med dette forslag til Stortinget om endringer i lov 1995 nr 7 om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (kontrollloven), og i Instruks om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS) fastsatt av Stortinget 30. mai 1995 (kontrollinstruksen).

**1. Om behandlingsmåten av forslagene**

Utvalget har ikke tidligere tatt opp spørsmål om endringer i kontrollloven og kontrollinstruksen, og er derfor noe usikker på hvilken behandlingsprosess Stortinget anser det riktig å følge i saker om lov- og instruksendringer for et eksternt organ for Stortinget, herunder om det bør nedsettes et utredningsutvalg for å se på forslagene eller enkelte av dem. Utvalget har besluttet å starte prosessen med dette brevet, hvor det er forsøkt å gi en grundig redegjørelse for de enkelte forslag. Utvalget ønsker å understreke at det naturligvis vil følge de råd og anbefalinger som måtte bli gitt om behandlingsmåten.

Utvalget har i forkant oversendt forslag som berører tjenestene til Etterretningstjenesten, Politiets sikkerhetstjeneste, Nasjonal sikkerhetsmyndighet og Forsvarets sikkerhetstjeneste (tidligere Forsvarets sikkerhetsavdeling) samt Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet. Tjenestene og departementene har gitt enkelte kommentarer til forslagene, som er vedlagt. Som det fremgår av Justisdepartementets brev 2. januar 2009 ønsker departementet å avvente en eventuell henvendelse fra Stortinget om endringer i regelverket. Kommentarene fra tjenestene og Forsvarsdepartementet er referert under omtalen av de aktuelle endringsforslagene.

**2. Generelt om endringsforslagene**

Det har gjennom lang tid vært behov for å foreta en oppdatering av kontrollinstruksen. Behovet skyldes dels navneendringer og omorganiseringer i tjenestene etter at kontrollinstruksen ble vedtatt og ny lovgivning for tjenestene, spesielt sikkerhetslovens vedtakelse, førte til at enkelte henvisninger og begreper i instruksen ble uriktige. Den andre hovedbegrunnelsen for å fremsette endringsforslag overfor Stortinget, er at det over tid har oppstått behov for en annen regulering av myndigheten til å foreta tilsetting og lønnsplassing i utvalgets sekretariat enn den ordningen som følger av dagens instruks. Forslaget går her ut på å flytte denne myndigheten fra Stortingets

presidentskap til utvalget for så vidt gjelder ansatte i utvalgets sekretariat (bortsett fra sekretariatsleder).

I utredningsprosessen har utvalget også gått gjennom andre aktuelle endringsspørsmål, med sikte på å kunne fremme ett samlet forslag til Stortinget om endringer i regelverket for utvalget. Etter den gjennomgangen som er foretatt, mener utvalget det er grunn til å foreslå overfor Stortinget at det gjøres to endringer i kontrollloven. Det ene forslaget går ut på å lovfeste prinsippet om at utvalget innenfor rammen av lov og instruks skal utføre sitt verv selvstendig og uavhengig av Stortinget. Det andre forslaget går ut på å lovfeste at sikkerhetsklarering av utvalgets medlemmer gis av Stortingets presidentskap (etter personkontroll utført av Nasjonal sikkerhetsmyndighet).

Utvalget har også sett på spørsmålet om det bør lovfestes i formålsbestemmelsen i kontrollloven at utvalget i kontrollvirksomheten skal bidra til at tjenestene respekterer menneskerettighetene. Utvalget anser at det er reelle grunner som taler for en slik lovbestemmelse, og har tillatt seg å angi en mulig lovtekst.

I tillegg til dette fremmes det også forslag om endringer i kontrollinstruksen vedrørende krav om beslutningsdyktighet og for å regelfeste en adgang for utvalget til å overlate inspeksjonsforberedelse og undersøkelse av enkeltsaker til sekretariatet.

**3. Oversikt over endringsforslagene****FORSLAG TIL ENDRINGER I KONTROLLOVEN:**

- Tilføyelse i § 1 fjerde ledd som presiserer at utvalget innenfor rammen av lov og instruks utfører sitt verv selvstendig og uavhengig av Stortinget.
- Tilføyelse i § 9 som legger til Stortingets presidentskap å treffe avgjørelse om sikkerhetsklarering av utvalgets medlemmer.
- Tilføyelse i § 2 nr 1 som fastslår at utvalget skal bidra til at tjenestene respekterer menneskerettighetene.

**FORSLAG TIL ENDRINGER I KONTROLLINSTRUKSEN:**

- Oppdatering av begrepsbruk og henvisninger som følge av navneendringer, lovendringer og organisatoriske endringer, herunder regelfesting av inspeksjonsplikten i Forsvarets sikkerhetstjeneste, samt enkelte presiseringer (§§ 6, 8, 9, 11 og 12).
- Overføring av tilsettings- og lønnsplasseringsmyndighet for ansatte i sekretariatet fra Stortingets presidentskap til utvalget (§§ 1 og 14).

- Endring av krav om beslutningsdyktighet og regelfesting av en adgang for utvalget til å overlate inspeksjonsforberedelse og undersøkelser i enkeltsaker til utvalgets sekretariat (§§ 1 og 2).

#### 4. Forslagene om endringer i kontrolloven

##### 4.1 BESTEMMELSE OM FORHOLDET MELLOM UTVALGET OG STORTINGET

Kontrolloven inneholder ingen bestemmelse om forholdet mellom utvalget og Stortinget i det løpende kontrollarbeidet – ut over § 1 fjerde ledd som overlater til Stortinget å fastsette en nærmere instruks for utvalgets virksomhet.

Kontrolloven (og instruks) bygger på Skaugeutvalgets innstilling, inntatt i NOU 1994:4, Kontrollen med de hemmelige tjenester. Skaugeutvalgets vurderinger og utkast til lovtekst fikk i det alt vesentlige tilslutning i lovproposisjonen (Ot prp nr 83 (1993-94)). Behandlingen i Stortinget medførte ingen endringer, og det var ikke debatt om prinsippsspørsmål knyttet til utvalgets rolle ifht Stortinget, se Innst O nr 11 (1994-95) og Tidende O (1994-95) s 141. Det må derfor kunne sies at Skaugeutvalgets innstilling på dette punktet reelt sett utgjør det sentrale forarbeidet til kontrolloven.

I Skaugeutvalgets innstilling ble ulike konstitusjonelle spørsmål knyttet til opprettelse av et parlamentarisk forankret kontrollorgan med EOS-tjenestene grundig drøftet. Skaugeutvalget la betydelig vekt på at et slikt kontrollorgan måtte sikres uavhengighet i forhold til EOS-tjenestene og forvaltningen. Dette hensynet ble ivaretatt gjennom kontrollovens bestemmelser om at utvalget ikke har beslutningsmyndighet overfor tjenestene, men bare uttrykker sin mening, at det rapporterer til Stortinget, at dets kontroll med tjenestene skal være etterfølgende, og at tjenestene ikke kan nytte utvalget til konsultasjoner.

Også forholdet mellom utvalget og Stortinget ble drøftet i innstillingen, se kapittel 4.5, særlig pkt 4.5.4, og pkt 4.6 om forholdet til kontrollkomiteen. Skillet mellom parlamentarisk kontroll, som bare Stortinget selv kan utøve, og parlamentarisk forankret eksternt kontroll, ble trukket opp. Det heter i innstillingen pkt 4.5.4 at et stortingsoppnevnt eksternt kontrollorgan i forhold til spørsmålet om parlamentarisk kontroll bare kan ha som funksjon å være et hjelpemiddel for å gjøre denne mer effektiv, og at det må unngås at den legger bindinger på den parlamentariske kontrollen. For øvrig ville primæroppgaven for utvalget være å drive en rent rettslig kontroll, særlig innsiktet mot enkeltindividens rettigheter. Men ut over dette er forholdet mellom utvalget og Stortinget ikke drøftet. Skaugeutvalget kan ha ment at dets utkast til lov og instruks i seg selv la så detaljerte rammer for kontrollvirksomheten at det ikke ville være rom for Stortinget til å gi instruks om enkeltsaker uten å gå veien om å endre det formelle regelverket. Men det kan

også skyldes at loven var midlertidig og skulle evalueres, og at den innførte en ny kontrollform på et politisk særlig følsomt forvaltningsområde.

Hovedargumentet for å lovfeste prinsippet om at utvalget utøver sin kontrollvirksomhet uavhengig av Stortinget, er at det gir en markering utad av at utvalget i dets løpende arbeid er frikoblet fra politiske prosesser og påvirkninger. Dette har en særlig verdi på det området utvalget skal kontrollere, fordi hemmeligholdet av EOS-tjenestenes virksomhet så lett skaper mistanke om styrte prosesser og konspirasjoner. Utvalget ser inn i tjenestenes virksomhet på allmennhetens vegne, og er avhengig av at allmennheten har tillit til dets objektivitet og integritet.

EOS-utvalget er på samme måte som bl a sivilombudsmannen en del av Stortingets eksterne kontrollapparat. I ombudsmannsloven § 2 heter det at Stortinget fastsetter alminnelig instruks for Ombudsmannens virksomhet, men at ombudsmannen for øvrig utfører sitt verv "selvstendig og uavhengig av Stortinget." En bestemmelse tilsvarende ombudsmannsloven § 2 vil etter utvalgets skjønn bidra til å styrke utvalgets tillit hos den enkelte.

Det kan heller ikke sees bort fra at en slik bestemmelse kan ha betydning ifht Stortinget, f eks i en politisk tilspisset situasjon. Men det må understrekes at når utvalget fremmer forslag om å innta en tilsvarende bestemmelse i kontrolloven som i ombudsmannsloven, skyldes det ikke at forholdet til Stortinget oppleves som problematisk. Utvalget har heller aldri oppfattet at dets stilling på dette punktet er annerledes enn ombudsmannens, verken formelt sett eller i praksis. Gjennom behandlingen i kontrollkomiteen og i plenum av utvalgets meldinger, får utvalget signaler om hvordan Stortinget mener kontrollen bør innrettes og prioriteres. Dette er nyttig og verdifullt, og innebærer kun en styring av utvalgets virksomhet på et overordnet plan og i en forsiktig form. Sett fra utvalgets side synes det heller ikke problematisk om Stortinget skulle anmode utvalget om å undersøke en bestemt sak, såfremt saken ligger innenfor rammen av kontrollmandatet og ikke ressursmessig ville fortrengte de lov- og instruksfestede oppgavene. Utvalget vil også fremheve at dialogen med Stortinget er viktig fordi utvalgets demokratiske legitimitet er gitt av Stortinget. Men dersom Stortinget skulle instruere utvalget om å unnlate å undersøke eller stoppe undersøkelser av en bestemt sak, ville det komme i konflikt med utvalgets uavhengighet og integritet. Da ville det imidlertid også oppstå konflikt ifht det mandatet og den initiativretten utvalget er tillagt i lov og instruks. Tilsvarende spørsmål som dette ble drøftet av Schei-utvalget, som i sin tid gjennomgikk ombudsmannsordningen. Fra Schei-utvalgets innstilling (Dok 9 (1977-78)) s 18 og 19 siteres:

"Utover det som følger av de generelle bestemmelser, kan Stortinget ikke gi direktiver om hvordan

den enkelte sak skal behandles eller avgjøres. Stortinget kan således ikke bestemme at ombudsmannen skal ta opp en sak eller la være å ta opp en sak, eller på annen måte gripe inn i behandlingen av den. Da instruks ble drøftet i Stortinget, kom man også inn på risikoen for at Stortinget kunne blande seg inn i de enkelte saker. Sakens ordfører, odelstingspresident Jacob Pettersen, understreket hvor betenkelig det ville være om Stortinget (Odelstinget) skulle bli en appell-instans i saker som ombudsmannen hadde behandlet. Skulle det bli tilfelle i noen særlig utstrekning, ville det ikke bare vanskeliggjøre ombudsmannens oppgave, men "det ville nærmest gjøre det umulig for ham å utføre et tilsvarende arbeid". (Forhandlinger i Stortinget nr. 72 for 1962-63 s. 574 annen spalte).

Med den klare bestemmelsen vi har i ombudsmannsloven § 2, er det neppe noen fare for at Stortinget vil prøve å innvirke på ombudsmannens behandling av enkeltsaker. Risikoen ligger i tilfelle på det punkt odelstingspresident Jacob Pettersen trakk fram – at Stortinget eller den komiteen som behandler årsmeldingen, etterpå overprøver ombudsmannens standpunkt i konkrete saker. Det er en risiko man ikke uten videre kan se bort fra. Dette er imidlertid spørsmål som ikke egner seg for en regulering i loven, men som må finne sin løsning gjennom Stortingets og vedkommende Stortingsorganers praksis.---

Etter utvalgets syn gjør de samme hensynene som Schei-utvalget her ga uttrykk for seg gjeldende også i forhold til utvalgets kontrollvirksomhet – med det nevnte forbehold at en anmodning fra Stortinget om å utføre en bestemt undersøkelse ikke nødvendigvis må sees som en beskjæring av utvalgets uavhengighet. Det er vel for øvrig stadig i dag et viktig poeng som er påpekt i siste del av sitatet; at enkelte spørsmål som reiser seg når man ser på forholdet mellom et eksternt kontrollorgan og Stortinget ikke egner seg for detaljert regulering, men må finne sin løsning i praksis.

Det er ulikheter mellom ombudsmannsordningen og EOS-kontrollordningen. Utvalget er et kollegium, dets primær oppgave er inspeksjonsvirksomhet mens klagebehandling utgjør en mindre del av virksomheten, formålet er ikke utelukkende å undersøke om det øves urett mot enkeltindivider men også å påse at tjenestenes virksomhet holdes innenfor rammen av lov og instruksverk, det meste av informasjonen det får tilgang til er gradert og kan ikke meddeles til andre, og til sist – det arbeider på et felt som kan være sikkerhetspolitisk og utenrikspolitisk følsomt. Det kan imidlertid ikke sees at noen av disse ulikhetene på avgjørende måte taler mot å lovfeste prinsippet om at utvalget innenfor rammen av lov og instruks utfører sitt verv selvstendig og uavhengig av Stortinget.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at kontrollloven § 1 fjerde ledd gis følgende ordlyd (endringsforslag i kursiv):

"Stortinget gir en alminnelig instruks om virksomheten til kontrollutvalget innen rammen av denne

lov og fastsetter bestemmelser om dets sammensetning, funksjonsperiode og sekretariat. *Innenfor rammen av lov og instruks utfører utvalget sitt verv selvstendig og uavhengig av Stortinget.*"

#### 4.2 BESTEMMELSE OM SIKKERHETSKLARERING AV UTVALGETS MEDLEMMER

Kontrollloven § 9 annet ledd annet punktum (og kontrollinstruksen § 1 annet ledd) bestemmer at utvalgets medlemmer skal være sikkerhetsklarert for høyeste sikkerhetsgrad, og at de gis autorisasjon etter valget. Tilsvarende krav for ansatte i sekretariatet følger av kontrollinstruksen § 1 tredje ledd.

Verken regelverket eller forarbeidene sier noe om hvem som gir klarering og autorisasjon. Årsaken antas å være at instruks ble laget før sikkerhetsloven kom i 1998.

Den praksis som har vært fulgt hittil er at utvalgets medlemmer så vel som ansatte i sekretariatet har fått klarering av Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM). Bakgrunnen for denne praksisen er at sikkerhetsloven 20. mars 1998 nr 10 bestemmer i § 23 fjerde ledd at sikkerhetsklarering for høyeste sikkerhetsgrad bare kan gis av NSM. Autorisasjon av medlemmene er gitt av Stortingspresidenten, mens utvalgets leder har autorisert de ansatte i sekretariatet.

Det har nokså sikkert bidratt til tillit hos tjenestene at klareringsprosessen er gjennomført på regulær måte. Prinsipielt sett er det imidlertid uheldig at en av de tjenestene utvalget er satt til å kontrollere, avgjør om et utvalgsmedlem kan få klarering. En mulig måte å kombinere begge hensyn på, vil kunne være å la personundersøkelsen ligge hos NSM, mens Presidetskapet treffer avgjørelse om klarering på det grunnlaget.

En endring som nevnt vil kreve at det inntas en særbestemmelse i kontrollloven om klarering av utvalgets medlemmer. Årsaken til dette er at sikkerhetsloven § 23 bestemmer at bare NSM kan gi klarering for høyeste sikkerhetsgrad. Som spesiell regel vil en bestemmelse som foreslått i kontrollloven gå foran sikkerhetsloven § 23, slik at endringer i sikkerhetsloven ikke vil være nødvendig.

Utvalget har ved henvendelse til NSM fått avklart at NATOs direktivverk ikke inneholder bestemmelser som forutsetter at sikkerhetsklarering for NATO-grader bare gis av spesielt utpekte nasjonale myndigheter, se vedlagte kopi av NSMs brev 9. oktober 2008. På denne bakgrunn mener utvalget at de foreliggende prinsipielle hensynene er så vidt tungtveide at klareringsmyndigheten bør legges til Stortinget, men slik at personkontrollen, som i dag, utføres av NSM. Det er uttrykkelig regulert i Forskrift om personellsikkerhet (FOR 2001-06-29 nr 0722) § 3-3 at personkontroll for sikkerhetsklarering foretas av NSM i alle saker. Det kan likevel ha verdi at det slås fast i kontrollloven at personkontrollen foretas av

NSM også i saker som gjelder klarering av utvalgets medlemmer.

I annet ledd annet punktum er "autorisert" foreslått byttet med "sikkerhetsklarert", som begrepsmessig er det korrekte her.

Kontrollinstruksen § 1 kan synes å forutsette at klarering skjer før valget. I dag gis klarering etter valget, men det er mulig det fra Stortingets side på forhånd gjøres uformelle undersøkelser i alle fall med den det gjelder, så man kan være rimelig sikker på at klarering vil kunne gis. En mer nøytralt utformet bestemmelse her kan være hensiktsmessig. Det gis under enhver omstendighet aldri tilgang til gradert informasjon før klarering og autorisasjon er på plass. Se forslag under punkt 5.2 om endringer i kontrollinstruksen.

Det foreslås at kontrolloven § 9 gis følgende ordlyd (endringsforslag i kursiv, strykninger i parentes):

#### "§ 9. Taushetsplikt m.v.

Med de unntak som følger av § 8, har utvalget og dets sekretariat taushetsplikt hvis annet ikke blir bestemt.

Utvalgets medlemmer og sekretariat er bundet av regler om behandling av dokumenter m.v. som må beskyttes av sikkerhetsmessige grunner. De skal være *sikkerhetsklarert* (autorisert) for høyeste beskyttelsesgrader nasjonalt og etter traktat Norge er tilsluttet. *Stortingets presidentskap er klareringsmyndighet for utvalgets medlemmer. Personkontroll utføres av Nasjonal sikkerhetsmyndighet.*

Hvis utvalget er i tvil om graderingen av opplysninger i uttalelse eller meldinger, eller mener at av eller nedgradering bør skje, forelegger det spørsmålet for vedkommende etat eller departement. Forvaltningens avgjørelse er bindende for utvalget."

For ansatte i sekretariatet foreligger ikke de samme prinsipielle hensyn mot å la en tjeneste være klareringsmyndighet. Her foreslås det derfor ingen endring. Autorisasjonsmyndigheten bør etter utvalgets syn fortsatt være Presidentskapet for utvalgets medlemmer, og utvalgets leder for ansatte i sekretariatet. Det anses ikke nødvendig å instruksfeste hvem som er autorisasjonsmyndighet for henholdsvis utvalgets medlemmer og ansatte i sekretariatet.

#### 4.3 BESTEMMELSE OM FORHOLDET TIL MENNESKERETTIGHETENE

Med bakgrunn i lov 21. mai 1999 nr 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven), har internasjonale menneskerettigheter og også nasjonale rettsprinsipper om enkeltindividets rettigheter de senere år blitt operasjonalisert og anvendt i en helt annen grad enn tidligere. Denne utviklingen har betydning også på det området

utvalget skal kontrollere, og utvalget har i flere saker de siste årene funnet det riktig å ta opp med tjenestene ulike problemstillinger relatert til internasjonale menneskerettigheter, da spesielt Den europeiske menneskerettskonvensjon og praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD).

Utviklingen reiser spørsmål om det bør tas inn i kontrollloven en uttrykkelig bestemmelse om at utvalget i kontrollarbeidet også skal se til at menneskerettighetene etterlevs. Strengt nødvendig er dette ikke, ettersom formålsbestemmelsen i kontrolloven § 2 – både nr 1 som omhandler kontroll med at tjenestene ikke begår urett mot enkeltindivider og ikke nytter mer inngripende midler enn det som er nødvendig etter forholdene, og nr 3 som omhandler den alminnelige legalitetskontrollen – i dag innbefatter (gjennom menneskerettsloven) kontroll med at tjenestene respekterer menneskerettighetene.

Samtidig gjelder det også innenfor det området for statlig myndighetsutøvelse som utvalget er satt til å kontrollere, at en presisering i kontrollregelverket vil klargjøre ansvaret for å følge med på at tjenestene respekterer menneskerettighetene. På dette området kan en slik presisering antas å ha en særlig betydning fordi tjenestenes oppgaver fører til at de ikke kan unngå å komme i situasjoner hvor hensynet til individuelle rettigheter og nasjonale sikkerhetsinteresser står på hver sin side. I de avveiningene som da må gjøres spiller menneskerettighetene en viktig rolle, og ved å bidra til økt oppmerksomhet om rettsutviklingen, spesielt som følge av EMDs praksis, vil en formålsbestemmelse som nevnt ha verdi.

Utvalget har sett at forholdet til menneskerettighetene kom inn i ombudsmannsloven i 2004, ved en tilføyelse i formålsbestemmelsen i § 3. I 2007 ble bestemmelsens ordlyd noe endret, og supplert med en særskilt instruksfestet rapporteringsplikt til Stortinget om forvaltningens etterlevelse av menneskerettighetene. Det vises til Innst. O. nr. 75 (2006-2007), hvor det fremgår at bakgrunnen for endringene i 2007 var en forespørsel fra Stortinget i forbindelse med oppfølgingen av resolusjon 1516 (2006) fra parlamentarikerforsamlingen i Europarådet, som pålegger nasjonalforsamlingene i medlemsstatene et overordnet ansvar for å sikre at nasjonale myndigheter implementerer avgjørelser fra menneskerettighetsdomstolen (EMD).

Utvalgets erfaring er at det spesielt er spørsmål knyttet til Den europeiske menneskerettskonvensjonens anvendelse utenfor statens eget territorium (artikkel 1) og forholdet til privatlivets fred (artikkel 8) som er sentrale i kontrollen med tjenestenes virksomhet. I tillegg kan artikkelene 10 og 11, om henholdsvis ytringsfrihet og forsamlings- og foreningsfrihet, være aktuelle i enkelte saker. Utvalget ser at det på dette punktet kan være behov for en grundigere utredning dersom man ønsker å konkretisere de enkelte



menneskerettigheter og vurdere deres betydning på det området utvalget er satt til å kontrollere, og utvalget vil naturligvis være lydhør for enhver videre prosess som Stortinget måtte ønske.

Nedenfor foreslås likevel en mulig lovtekst. Grunnloven § 110c bruker formuleringen at det påligger statens myndigheter å "respekttere og sikre" menneskerettighetene. På utvalgets kontrollområde vil det passe bedre kun å benytte verbet respektere, uten at dette kan sees å ha nevneverdig betydning for meningsinnholdet.

Mulig lovtekst for kontrollloven § 2 nr 1 (endringsforslag i kursiv):

"Formålet med kontrollen er:

1. å klarlegge om og forebygge at det øves urett mot noen, herunder påse at det ikke nyttes mer inngripende midler enn det som er nødvendig etter forholdene, *og å bidra til at tjenestene respekterer menneskerettighetene,*  
---

Forsvarsdepartementet har i brev 4. november 2008 foreslått en alternativ ordlyd i § 2 nr 1. Kopi av brevet følger vedlagt. Utvalgets forslag om at formålet med kontrollen er å "bidra til" at tjenestene respekterer menneskerettighetene er utarbeidet etter mønster av bestemmelsen i sivilombudsmannsloven § 3. Utvalget har imidlertid ingen innvendinger til departementets forslag dersom Stortinget skulle mene at det for utvalgets kontroll er mer riktig å benytte "påse".

### 5. Forslag til endringer i kontrollinstruksen

- 5.1. ENDRINGSFORSLAG SOM FØLGE AV LOVENDRINGER OG ORGANISATORISKE ENDRINGER I TJENESTENE (§§ 6, 8, 9, 11 OG 12)

#### Kontrollinstruksen § 6

Kontrollinstruksen § 6 regulerer tjenestenes adgang til å kreve protokollert på stedet eventuelle innsigelser mot utvalgets beslutninger om hva det skal søkes innsyn i, og hvem som har adgang til å inngi etterfølgende protest. Sistnevnte bestemmelse, inntatt i første ledd tredje punktum, sier at bare "forsvarssjefen og overvåkingssjefen" kan gi etterfølgende protest. Denne bestemmelsen er ikke lenger dekkende etter at Forsvarets sikkerhetstjeneste (det tidligere Forsvarets overkommando/Sikkerhetsstaben) opphørte som organisatorisk enhet og 1. januar 2003 ble erstattet av et sivilt direktorat, Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (NSM), og av Forsvarets sikkerhetsavdeling (FSA), nåværende Forsvarets sikkerhetstjeneste (FOST). Det kan i dag også synes unødvendig at bare Forsvarssjefen har adgang til å gi etterfølgende pro-

test på vegne av kontrollobjekter som hører under Forsvaret.

Det foreslås på denne bakgrunn at kontrollinstruksen § 6 gis følgende ordlyd (endringsforslag i kursiv, strykninger i parentes):

#### "§ 6. Tvist om innsyn og kontroll

Utvalgets beslutninger om hva det skal søke innsyn i og om omfanget og utstrekningen av kontrollen er bindende for forvaltningen. Mot slike beslutninger kan det ansvarlige personell på vedkommende tjenestested kreve inntatt begrunnet protest i møteprotokollen. Etterfølgende protest kan gis av *sjefen for vedkommende tjeneste og av forsvarssjefen (forsvarssjefen og overvåkingssjefen).*"

I forbindelse med denne bestemmelsen bemerkes at den særlige ordningen som ble etablert for Etterretningstjenestens vedkommende i 1999 (jf Innst S. nr. 232 (1998-1999) og debatten om saken i Stortingets møte 15. juni 1999) etter utvalgets syn ikke behøver å formaliseres i dag. Særordningen går ut på at ved en eventuell tvist med Etterretningstjenesten om innsyn utskytes utvalgets innsynsrett mens saken fremlegges for Forsvarsministeren, og i siste omgang for Stortinget hvis den ikke lar seg løse. Ordningen har hittil ikke vært benyttet, og etter utvalgets syn fungerer dagens innsynsregime i forhold til denne tjenesten på en god måte.

#### Kontrollinstruksen §§ 8, 9 og 11

Kontrollloven er konsekvent bygget opp med funksjonelle betegnelser på de typer tjeneste utvalget skal kontrollere (eos). Dette var vel overveid, og hadde til hensikt å unngå at utvalgets kontroll skulle være bundet til bestemte organisatoriske enheter. Å endre denne grunnleggende tankegangen og de tilhørende funksjonelle begrepene i loven anser utvalget ikke er aktuelt.

I instruksen har det vært vanskeligere å opprettholde en konsekvent funksjonell begrepsbruk. Spesielt i § 11, som i detalj beskriver inspeksjonspliktene, er også navnebetegnelser (de institusjonelle begrepene) benyttet. Fordelen med konsekvent funksjonell begrepsbruk er at navneendringer ikke krever regelendringer. Men når en slik linje heller ikke lot seg gjennomføre fullt ut da instruksen ble gitt, mener utvalget det i dag bør legges større vekt på at regelverket er forståelig for uinnvidde. Dette er også tankegangen bak forslaget om endring i § 8. Det vises til tekstforslagene nedenfor.

Utvalget har i den forbindelse også vurdert Politiets sikkerhetstjenestes forslag i brev 22. oktober 2008, se vedlagte kopi, om at bruken av begrepet overvåkingstjeneste i utvalgets navn bør vurderes nærmere. Ved at utvalgets kontrolloppgave er funk-

sjonelt definert og følgelig ikke begrenset til særskilte organisatoriske enheter, mener utvalget det ikke er hensiktsmessig å endre utvalgets navn og for øvrig heller ikke angivelsen av kontrollområdet i kontrollloven § 1. En konsekvent gjennomføring av en slik endring ville også kreve endringer i lovens navn.

I § 9 annet ledd annet punktum er det stilt krav om autorisasjon etter sikkerhetsinstruksen for bistandspersoner. Etter vedtakelse av sikkerhetsloven og opphevelse av sikkerhetsinstruksen er henvisningen her utdatert, og det foreslås ny henvisning til sikkerhetsloven med forskrifter.

I § 11 foreslås det at Forsvarets sikkerhetstjeneste (FOST) nevnes som et kontrollobjekt på linje med Etterretningstjenesten, Nasjonal sikkerhetsmyndighet og Politiets sikkerhetstjeneste. Begrunnelsen er følgende: Som nevnt innledningsvis under dette punktet inngikk FOSTs funksjoner i det tidligere FO/S, som er inspeksjonsobjektet i § 11 nr 2 b) i dagens instruks. Omorganiseringen i 2003 tilsier at begge de utskilte deler (NSM og FOST) nevnes som inspeksjonsobjekter. Det er grunn til å peke på at FOST siden etableringen i 2003 har hatt en betydelig vekst og er den uten sammenligning største klareringsmyndighet. Den ivaretar også operative sikkerhetsfunksjoner innenfor Forsvarets organisasjon, med grensesnitt mot det sivile samfunn. Dette er funksjoner som er under utvikling og som det er viktig at utvalget følger. Kontrollansvaret er på det rene ut fra mandatet slik det lyder i dag, men ryddighet og at regelverket skal gjenspeile de reelle forhold best mulig, taler for en formalisering. Det foreslås at kontrolloppgaven dekker sikkerhetstjeneste som funksjon (ny § 11 nr 1 d), og at tilsynsoppgaven skal inkludere minst tre årlige inspeksjoner sentralt (ny § 11 nr 2 bokstav d). Dette innebærer en formalisering av det som i dag er utvalgets praksis og inspeksjonstakt.

Forsvarets sikkerhetstjeneste (daværende Forsvarets sikkerhetsavdeling) har i brev 4. november 2008 meddelt at avdelingen vil skifte navn til Forsvarets sikkerhetstjeneste (FOST) fra 1. januar 2009, jf vedlagt kopi. Dette er også kommentert av Forsvarsdepartementet som i brev 4. november 2008 foreslår at det nye navnet innarbeides i utvalgets forslag til endring i instruksen. FD har videre uttrykt at det er i tvil om ønskeligheten av å nevne FOST særskilt i § 11. Dette begrunnes i at endringene kan lede til misforståelse om at FOST er "den fjerde EOS-tjeneste" på linje med E, PST og NSM.

Den nye betegnelsen på FOST er innarbeidet i endringsforslaget nedenfor. Når det gjelder departementets skepsis til å nevne FOST særskilt i kontrollinstruksen vises det til begrunnelsen ovenfor. Både det at FOSTs funksjoner tidligere inngikk i FO/S – som i dag er nevnt i bestemmelsen – og at virksomheten nå benevnes som en *tjeneste*, tilsier at kontrollplikten fremgår av instruksverket.

Øvrige endringsforslag i § 11 nr 1 bokstav b), c) og d) fremmes for å få bedre samsvar med begrepsbruken i sikkerhetsloven og dagens saksbetegnelser og metodebruk i Politiets sikkerhetstjeneste, og for at instruksen bedre skal reflektere at tjenestene i dag har formelle regelverk for sine virksomheter.

Utvalget har vurdert om minste inspeksjonstall for Nasjonal sikkerhetsmyndighet burde reduseres til tre når så vidt mange klareringssaker behandles av Forsvarets sikkerhetstjeneste. Det taler mot en reduksjon at avdeling NorCERT i NSM kontrollmessig blir stadig viktigere, samtidig som det er en teknisk krevende materie å sette seg inn i. Denne avdelingen overvåker viktige deler av den digitale infrastrukturen ved ulike tekniske metoder. NorCERT krever minst en inspeksjon årlig, og medfører slik sett en naturlig reduksjon av øvrig kontrollaktivitet overfor NSM. Utvalget har derfor blitt stående ved at inspeksjonstakten bør opprettholdes.

For å ivareta kontrollbehovet gjennomfører utvalget i dag tre inspeksjoner årlig i Etterretningstjenesten, mens det årlige minimum iht kontrollinstruksen § 11 nr 2 bokstav a) er to inspeksjoner. Utvalget har ikke funnet grunn til å foreslå en økning av minimumstallet her, idet det fastsatte minimum har den fordel at det gir større fleksibilitet.

På denne bakgrunn foreslås det at §§ 8, 9 og 11 gis følgende ordlyd (endringsforslag er satt i kursiv, strykninger i parentes):

#### "§ 8. Særlig om klager

Ved mottakelse av klager foretar utvalget de undersøkelser i forvaltningen som klagen tilsier. Utvalget avgjør om klagen gir tilstrekkelig grunn til ytterligere behandling før uttalelse avgis.

Uttalelser til klagere bør være så fullstendige som det er mulig uten å gi graderte opplysninger. Ved klager mot *Politiets sikkerhetstjeneste* (overvåkingstjenesten) om overvåkingsmessig virksomhet skal det likevel bare uttales om klagen har gitt grunn til kritikk eller ikke. Mener utvalget at en klager bør gis en fyldigere begrunnelse, gir det forslag om det overfor vedkommende departement.

Hvis en klage gir grunn til kritikk eller meningsyttringer for øvrig, skal begrunnet uttalelse herom rettes til sjefen for den tjeneste det gjelder eller vedkommende departement. Også ellers skal uttalelser i klagesaker alltid meddeles sjefen for den tjeneste klagen er rettet mot."

#### "§ 9. Saksbehandling (2. ledd)

---

Den som avhøres skal gjøres kjent med sine retter og plikter, jf. kontrollutvalgsloven § 5. Forvaltningens personell og tidligere ansatte kan under avhør i saker som kan munne ut i kritikk mot dem også la seg

bistå av en tillitsvalgt som er autorisert etter *sikkerhetsloven med forskrifter* (sikkerhetsinstruksen). Forklaringen skal oppleses til vedtakelse og undertegning.

---

### "§ 11. Tilsyn

#### 1. Tilsynsoppgaven er:

- a) For *E(e)tterretningstjenesten*: å sikre at virksomheten holdes innen rammen av tjenestens fastlagte oppgaver og at det ikke øves urett mot noen.
  - b) For *Nasjonal sikkerhetsmyndighet* (sikkerhetstjenesten): å sikre at virksomheten holdes innen rammen av tjenestens fastlagte oppgaver, å føre kontroll med klareringssaker for personer og bedrifter hvor klarering er *nektet, tilbakekalt, nedsatt eller suspendert av klareingsmyndighetene* (frarådet av sikkerhetsstaben, eller nektet eller tilbakekalt av klareingsmyndigheten) og for øvrig å påse at det ikke øves urett mot noen.
  - c) For *Politiets sikkerhetstjeneste* (overvåkingstjenesten): å føre kontroll med *at tjenestens behandling av forebyggende saker og etterforskingssaker, dens bruk av skjulte tvangsmidler, behandling av personopplysninger og utveksling av informasjon med innenlandske og utenlandske samarbeidspartnere*, (overvåkingssaker, operasjoner og tiltak til bekjempelse av terrorvirksomhet, med avlytting og postkontroll og med at innsamling, behandling, registrering og arkivering av opplysninger om norske innbyggere og organisasjoner) skjer etter det gjeldende regelverk og tilfredsstillende krav til gode rutiner, alt innen rammen av formålet i lovens § 2.
  - d) For *Forsvarets sikkerhetstjeneste*: å føre kontroll med *at tjenestens utøvelse av personell-sikkerhetstjeneste og annen sikkerhetstjeneste holdes innen rammen av lov og forskriftsverk og tjenestens fastlagte oppgaver, og for øvrig påse at det ikke øves urett mot noen.*
  - (d) e) For alle: å påse at samarbeidet og informasjonsutvekslingen mellom tjenestene holdes innen rammen av de tjenstlige behov og gjeldende regelverk.
- #### 2. Tilsynsvirksomheten skal minst omfatte:
- a) halvårlige inspeksjoner av *Etterretningstjenesten* (etterretningsstaben) sentralt med innføring i den løpende virksomheten og slik besiktigelse som finnes nødvendig.
  - b) kvartalsvise inspeksjoner av *Nasjonal sikkerhetsmyndighet* (sikkerhetsstaben) med gjennomgåelse av saker som nevnt under 1 b og slik besiktigelse som finnes nødvendig.
  - c) 6 inspeksjoner årlig av *Den sentrale enhet i Politiets sikkerhetstjeneste* (Overvåkingssentralen) med gjennomgang av nye saker og løpende *bruk av skjulte tvangsmidler* (avlytting- og postkontroll), samt minst 10 stikkprøver i arkiver og registre i hvert møte, og med gjennomgang av alle løpende saker (overvåkingssaker) minst 2 ganger årlig.
  - d) 3 inspeksjoner årlig av *Forsvarets sikkerhetstjeneste med gjennomgåelse av virksomheten som klareringsmyndighet, og slik besiktigelse av annen sikkerhetstjeneste som finnes nødvendig.*
  - (d) e) årlig inspeksjon av *PST-enhetene* i minst 4 *politidistrikter* (tjenestesteder i den ytre overvåkingstjeneste), av minst 2 av *Etterretningstjenestens stasjoner* (tjenestesteder i etterretningsstaben lokalt) og/eller etterretnings-/sikkerhetstjeneste ved militære staber og avdelinger og av personellsikkerhetstjenesten ved minst 2 departementer/etater.
  - (e) f) inspeksjon av eget tiltak av det øvrige politi og andre organer eller institusjoner som bistår *Politiets sikkerhetstjeneste* (overvåkingstjenesten).
  - (f) g) for øvrig slik inspeksjon som lovens formål tilsier."

### Kontrollinstruksen § 12

Bestemmelsen i § 12 regulerer utvalgets adgang til å meddele seg til offentligheten. I første ledd første punktum står det, åpenbart pga en inkurie, "kommisjonen" i stedet for utvalget. Dette foreslås rettet opp (endringsforslag er satt i kursiv, strykninger i parentes):

### "§ 12. Meddelelser til offentligheten (første ledd)

Innen rammen av lovens § 9 tredje ledd jfr. § 8 nr. 1 bestemmer utvalget hva som skal meddeles offentligheten i saker som *utvalget* (kommisjonen) har uttalt seg om. Ved omtalen av personer skal hensynet til personvernet iakttas også om det ikke gjelder klager. Tjenestemenn skal ikke navngis eller identifiseres på annen måte uten med vedkommende departements godkjennelse."

### 5.2 FORSLAG OM OVERFØRING AV TILSETTINGS- OG LØNNSPASSERINGSMYNDIGHET FOR ANSATTE I UTVALGETS SEKRETARIAT FRA STORTINGETS PRESIDENTSKAP TIL UTVALGET VED ET TILSETTINGSRÅD (§§ 1 TREDJE LEDD OG 14), OG OM ENDRING AV BESTEMMELSEN OM KLARERING AV UTVALGETS MEDLEMMER (§ 1 ANNET LEDD)

Kontrollinstruksen inneholder bestemmelser om tilsettingsmyndighet og lønnsplasseringsmyndighet i

§§ 1 og 14. I § 1 tredje ledd er det lagt til Stortingets presidentskap å foreta tilsetting av ansatte i utvalgets sekretariat, mens § 14 nr 2 bestemmer at godtgjørelse til utvalgets medlemmer og sekretariat fastsettes av Stortinget. Myndigheten etter § 14 nr 2 ble i 1996 delegert til Stortingets presidentskap, se Innst S. nr. 157 (1995-96), slik at det i dag er Presidentskapet som både foretar tilsetting og lønnsplassing av ansatte i sekretariatet.

Utvalget fikk i 2005 etablert et eget sekretariat, uten ansatte med tilknytning til andre arbeidsgivere, og slik at lønnsutgiftene skulle dekkes over utvalgets budsjett. Utvalget fikk ved det et mer direkte arbeidsgiveransvar. Det er i dag fire fast ansatte i sekretariatet (en administrativt ansatt, to juridiske saksbehandlere og en sekretariatsleder). Allerede dette antallet genererer en del saker om tilsetting, permisjoner og lønnsplassing, som belaster Stortingets administrasjon og Presidentskapet.

I og med at personalansvaret de facto påhviler utvalget, og tatt i betraktning de utvidelsene som har skjedd i sekretariatet, synes det fra utvalgets side også mindre naturlig at tilsettings- og lønnsplassingmyndighet for alle kategorier ansatte ligger hos Presidentskapet.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at tilsettings- og lønnsplassingmyndighet for ansatte i sekretariatet, bortsett fra sekretariatsleder, delegeres til utvalget. Sekretariatslederen har en så sentral funksjon for utvalget at myndighet til å foreta tilsetting og lønnsplassing her fortsatt bør ligge hos Presidentskapet, på samme måte som for kontorsjefene hos sivilombudsmannen.

Teknisk foreslås endringene gjennomført etter mønster av ombudsmannsloven § 14, dvs at den faktiske gjennomføringen forutsetter et delegasjonsvedtak i Stortingets presidentskap, basert på godkjenning av et personalreglement og lønnspolitiske retningslinjer for utvalget.

Det tas sikte på at det i personalreglementet gis bestemmelser om et tilsettingsråd som skal forestå behandling av tjenestesaker, herunder saker om lønnsfastsettelse. Det antas at den foreslåtte instruks teksten nedenfor (hvor myndigheten legges til "utvalget") ikke vil være til hinder for myndighetsoverføring til et tilsettingsråd, kombinert med en adgang til å bringe saker hvor det er uenighet inn for utvalget, eventuelt Presidentskapet.

Det foreslås samtidig å oppheve bestemmelsen i § 1 tredje ledd om at Presidentskapet antar eventuell kontorassistans og anordner lokaler for utvalget, sammen med § 14 nr 1 som bestemmer at utvalgets utgifter dekket over Stortingets budsjett. Utvalget har helt siden opprettelsen hatt eget budsjett, noe som vel ikke var åpenbart da instruks ble utarbeidet. Bestemmelsene er uansett ikke dekkende for de faktiske forhold, og bør oppheves. I sammenheng med

dette går forslaget ut på å flytte bestemmelsen i § 14 om godtgjørelse til utvalgets medlemmer og ansatte i sekretariatet til § 1, slik at tilsetting og lønn behandles samme sted. § 14 vil da bare regulere godtgjørelse til innkalte og sakkyndige. Videre er det foreslått at myndigheten til å fastsette godtgjørelse for utvalgets medlemmer legges til Presidentskapet direkte i instruks, igjen for å gjøre instruks mer tilgjengelig.

I forbindelse med at utvalgets regnskapsførsel fra juli 2008 ble overført fra Stortinget til Senter for statlig økonomistyring, vedtok utvalget egen instruks for sin økonomiforvaltning som ble fremlagt for Presidentskapet til godkjenning. Overføringen av regnskapsførselen medfører i praksis et mer direkte forvaltningsansvar for utvalget, og det er naturlig at dette ansvaret også fremgår av kontrollinstruks. Det foreslås på denne bakgrunn at det i § 14 nr 1 inntas en bestemmelse om utvalgets ansvar for økonomistyring og for utarbeidelse av økonomiinstruks.

Som nevnt under pkt 4.2 er det behov for å oppdatere kontrollinstruks § 1 i sammenheng med forslaget til endring av kontrollloven § 9 annet ledd. Begrepsmessig blir det med dette samsvar mellom lov og instruks. Forslaget innebærer at lovens klareringskrav blir gjentatt i instruks, men dette kan ikke sees å være noe problem samtidig som løsningen på en enkel måte regulerer klareringskravet for ansatte sekretariatet – som etter forslaget fortsatt skal klareres av Nasjonal sikkerhetsmyndighet.

Det foreslås på denne bakgrunn at kontrollinstruks §§ 1 annet og tredje ledd og nytt fjerde ledd, og 14, gis følgende ordlyd (endringsforslag i kursiv, strykninger i parentes):

**"§ 1. Om kontrollutvalget og dets sekretariat (Om kontrollutvalget)**

Utvalget skal ha 7 medlemmer medregnet leder og nestleder, alle valgt av Stortinget, etter innstilling fra Stortingets Presidentskap, for et tidsrom av inntil 5 år. Det bør unngås at flere enn 4 medlemmer skiftes ut samtidig.

*Utvalgets medlemmer skal være sikkerhetsklarert (De som velges skal være klarert) og autorisert for høyeste sikkerhetsgrad nasjonalt og etter traktat Norge er tilsluttet. (Etter valget gis autorisasjon i samsvar med klareringen.)*

*Godtgjørelse til utvalgets medlemmer fastsettes av Stortingets presidentskap. (Presidentskapet oppnevner sekretær(er), antar eventuell kontorassistans og anordner kontorer for utvalget og sekretariatet. Annet ledd gjelder tilsvarende.)*

*Personalet i utvalgets sekretariat tilsettes av Stortingets presidentskap etter innstilling fra utvalget, eller i henhold til Presidentskapets bestemmelse av utvalget. Tilsvarende gjelder lønnsfastsettelse for personalet i sekretariatet. Midlertidige tilsettinger for*

*inntil 6 måneder foretas av utvalget. Presidentskapet gir nærmere regler om fremgangsmåte ved tilsetting og lønnsfastsettelse. Bestemmelsen i annet ledd gjelder tilsvarende for ansatte i sekretariatet."*

"§ 14. (Utgiftene) Økonomiforvaltning, utgiftsdekning til innkalte og sakkyndige

(1. Kontrollutgiftene dekkes over Stortingets budsjett.)

(2. Godtgjørelsene til utvalgets medlemmer og sekretariat fastsettes av Stortinget.)

1. *Utvalget har ansvaret for den økonomiske styringen av utvalgets virksomhet, og fastsetter egen instruks for sin økonomiforvaltning. Instruksene skal være godkjent av Stortingets presidentskap.*

(3)2. Enhver som blir innkalt til utvalget har krav på å få sine reisekostnader dekket etter det offentlige regulativ. Tap i inntekt erstattes etter reglene for vitner ved domstolene.

(4)3. Sakkyndige godtgjøres etter salærforskriftene ved domstolene. Høyere satser kan avtales. Andre bistandspersoner godtgjøres etter satser i komitéregulativet dersom annet ikke blir avtalt."

### 5.3 FORSLAG OM Å ENDRE KRAV OM BESLUTNINGSDYKTIGHET SAMT REGELFESTE EN ADGANG FOR UTVALGET TIL Å OVERLATE INSPEKSJONSFORBEREDELSE OG UNDERSØKELSE AV ENKELTSAKER TIL SEKRETARIATET (§ 2)

Kontrollinstruksen § 2 fastsetter at utvalget er beslutningsdyktig når fem medlemmer er til stede. Både kravet om at utvalget skal ha sju medlemmer og at beslutningsdyktighet krever at fem medlemmer deltar, var begrunnet i behovet for å sikre bred politisk forankring av utvalgets beslutninger i kontroversielle saker. Tjenestene og kontrollvirksomheten har de senere årene endret karakter. Kontrollen har i dag et noe mer administrativt preg, og det er færre store og kontroversielle saker. Samtidig er det et praktisk behov for å kunne sluttbehandle løpende saker selv om mer enn to medlemmer har forfall. På bakgrunn av dette foreslås det å endre instruksen § 2 slik at utvalget er beslutningsdyktig når fire medlemmer er til stede.

En slik endring vil innebære et behov for en intern retningslinje hvor det fastsettes at kontroversielle og prinsipielle saker utsettes dersom færre enn fem medlemmer er tilstede. Det vil i så tilfelle være et lederansvar å sørge for at alle medlemmer deltar i slike tilfeller. Det antas at det ikke er behov for å instruksfeste en slik regel, men at det er tilstrekkelig at dette

kommer til uttrykk i en intern retningslinje for utvalget.

Utvalget redegjorde i årsmeldingen for 2006 om utviklingen av sekretariatets arbeid. Det ble bl a vist til at alle sentrale inspeksjoner forberedes ved at sekretariatet i møter hos tjenestene foretar søk i arkiver og registre og gjennomgår saker og dokumenter. I meldingen for 2007 ble det orientert om at det løpende arbeidet ikke gir anledning til mer planmessige undersøkelser av enkeltsaker eller enkeltområder. Utvalget uttalte at det kan være behov for slike undersøkelser på flere områder, fordi det vil gi utvalget et tryggere grunnlag for de vurderingene som gjøres. I budsjettforslaget for 2009 har utvalget anmodet om ekstra ressurser for å kunne utføre noe arbeid av denne typen.

Denne utviklingen medfører at større deler av det forberedende kontrollarbeidet utføres av sekretariatet. Fellestrekket for dette forberedende arbeidet er at det skal være begrenset til faktainnhenting. Det er utarbeidet interne retningslinjer for å sikre god dokumentasjon til utvalget av det arbeidet som gjøres, og for å unngå konfliktsituasjoner. Sentralt i så måte er at sekretariatet på forhånd alltid spør om hva det kan gis innsyn i, og at det i tilfelle vil være en sak for utvalget å vurdere innsynsspørsmålet dersom tjenestene skulle gi uttrykk for motforestillinger. Sekretariatets forberedende inspeksjonsarbeid, og gjennomgang av enkeltsaker i tjenestene, er etablert i samråd med tjenestene.

Etter utvalgets syn bør instruksen gi noe større fleksibilitet enn i dag når det gjelder adgangen til å overlate inspeksjonsforberedelse og annen faktainnhenting til utvalgets sekretariat. Det vil også gi bedre samsvar med den faktiske arbeidsdelingen mellom utvalget og sekretariatet. En utvikling hvor større deler av det forberedende arbeidet gjøres av sekretariatet er nødvendig gitt de tidsrammene det er realistisk å pålegge utvalgets medlemmer. Etter utvalgets skjønn er dette også en naturlig utvikling. For etter hvert som tjenestene har lagt om sin virksomhet og fått fastsatt rettslige rammeverk, har deler av kontrollarbeidet fått et noe mer administrativt preg enn tidligere.

Etterretningstjenesten har i brev 1. oktober 2008 reist spørsmål om forholdet til § 5 i loven, som pålegger forklarings- og møteplikt overfor "utvalget". Kopi av brevet følger vedlagt. Utvalgets vurdering er at instruksforslaget må praktiseres og forstås slik at loven naturligvis går foran hvis spørsmålet kommer på spissen, se redegjørelsen ovenfor.

Forsvarsdepartementet skriver i brev 4. november 2008 at det på prinsipielt grunnlag er skeptisk til å overlate "kontrollfunksjoner" som er tillagt et beslutningsdyktig utvalg til sekretariatet alene eller sammen med ett eller flere av utvalgets medlemmer. Utvalget bemerker at de oppgavene som er foreslått

regulert i kontrollinstruksen er forberedende arbeid som i all hovedsak består av faktainnhenting, og at forslaget naturligvis ikke tar sikte på å legge noen form for beslutningsmyndighet eller prosessuelle rettigheter til sekretariatet. Det fremgår imidlertid allerede av Skaugeutvalgets innstilling at det i kontrollarbeidet kan være nødvendig å foreta en arbeidsdeling og innhente bistand under forutsetning av at denne adgangen blir regulert og at det tas nødvendig hensyn til virksomhetens art, se kapittel 4.3. På denne måten har kontrollinstruksen § 2 annet ledd vært praktisert – som nevnt i samråd med tjenestene.

I brevet foreslår departementet videre at det ek-splisitt bør fremgå at møte- og forklaringsplikten etter kontrollloven ikke gjelder overfor sekretariatet når det opptrer alene eller sammen med enkeltmedlemmer av utvalget. Utvalget har ikke vesentlige innvendinger mot at dette sies uttrykkelig i instruksen for så vidt gjelder situasjoner der sekretariatet opptrer alene. Deltar utvalgets medlemmer vil det imidlertid være på oppdrag fra utvalget, og kontrollinstruksen § 2 annet ledd hjemler da møte- og forklaringsplikt. Slik har bestemmelsen alltid vært praktisert. Det som taler mot å regelfeste et unntak for sekretariatets undersøkelser, er at det allerede følger av lov og instruks at den enkelte ikke kan pålegges slike plikter overfor sekretariatet alene. Men hvis Stortinget anser det ønskelig, kan det f.eks. inntas i annet ledd, som nytt annet punktum, at bestemmelsen om møte- og forklaringsplikt i kontrollloven § 5 ikke gjelder overfor utvalgets sekretariat når det opptrer alene.

Det foreslås på denne bakgrunn at kontrollinstruksen § 2 gis følgende ordlyd (endringsforslag i kursiv, strykninger i parentes):

**"§ 2. Beslutningsdyktighet og arbeidsform**

Utvalget er beslutningsdyktig når 4 (5) medlemmer er til stede. Utvalget skal som hovedregel opptre samlet, men kan dele seg under inspeksjon av tjenestesteder eller anlegg.

Ved særlig omfattende undersøkelser kan innhenting av forklaringer, besiktigelser på stedet mv. overlates til *sekretariatet alene eller sammen med ett eller flere medlemmer* (sekretæren og ett eller flere medlemmer). Det samme gjelder dersom slik innhenting ved det samlede utvalg vil kreve uforholdsmessig arbeid eller kostnad. *Regulær inspeksjonsforberedelse og saksgjennomgang i tjenestene kan overlates til sekretariatet alene.* Ved avhør som nevnt i dette ledd kan utvalget anta bistand. (Det er da tilstrekkelig at sekretæren eller ett medlem deltar.)

Utvalget kan også ellers anta bistand når det kreves særlig kyndighet.

Personer som tidligere har virket i EOS-tjenestene kan ikke antas som bistandspersoner."

**6. Samlet oversikt over bestemmelser med endringsforslag**

*I kontrollloven 3. februar 1995 nr 7 gjøres disse endringene:*

§ 1 fjerde ledd nytt annet punktum skal lyde:

*Innenfor rammen av lov og instruks utfører utvalget sitt verv selvstendig og uavhengig av Stortinget.*

§ 2 første ledd punkt 1 skal lyde:

Formålet med kontrollen er:

- 1) å klarlegge om og forebygge at det øves urett mot noen, herunder påse at det ikke nyttes mer inngripende midler enn det som er nødvendig etter forholdene, og å bidra til at tjenestene respekterer menneskerettighetene,

§ 9 annet ledd skal lyde:

Utvalgets medlemmer og sekretariat er bundet av regler om behandling av dokumenter m.v. som må beskyttes av sikkerhetsmessige grunner. De skal være *sikkerhetsklarert* for høyeste beskyttelsesgrader nasjonalt og etter traktat Norge er tilsluttet. *Stortingets presidentskap er klareringsmyndighet for utvalgets medlemmer. Personkontroll utføres av Nasjonal sikkerhetsmyndighet.*

I kontrollinstruksen 30. mai 1995 gjøres disse endringene:

Overskriften i § 1 skal lyde:

*Om kontrollutvalget og dets sekretariat*

§ 1 annet ledd skal lyde:

*Utvalgets medlemmer skal være sikkerhetsklarert og autorisert for høyeste sikkerhetsgrad nasjonalt og etter traktat Norge er tilsluttet.*

§ 1 tredje ledd skal lyde:

*Godtgjørelse til utvalgets medlemmer fastsettes av Stortingets presidentskap.*

§ 1 nytt fjerde ledd skal lyde:

*Personalet i utvalgets sekretariat tilsettes av Stortingets presidentskap etter innstilling fra utvalget, eller i henhold til Presidentskapets bestemmelse av utvalget. Tilsvarende gjelder lønnsfastsettelse for personalet i sekretariatet. Midlertidige tilsetninger for inntil 6 måneder foretas av utvalget. Presidentskapet gir nærmere regler om fremgangsmåte ved tilsetning og lønnsfastsettelse. Bestemmelsen i annet ledd gjelder tilsvarende for ansatte i sekretariatet.*

§ 2 første ledd første punktum skal lyde:

Utvalget er beslutningsdyktig når 4 medlemmer er til stede.

§ 2 annet ledd første punktum skal lyde:

Ved særlig omfattende undersøkelser kan innhenting av forklaringer, besiktigelser på stedet mv. overlates til sekretariatet alene eller sammen med ett eller flere medlemmer.

§ 2 annet ledd nytt tredje punktum skal lyde:

*Regulær inspeksjonsforberedelse og saksgjennomgang i tjenestene kan overlates til sekretariatet alene.*

§ 6 første ledd tredje punktum skal lyde:

Etterfølgende protest kan gis av sjefen for vedkommende tjeneste og av forsvarssjefen.

§ 8 annet ledd annet punktum skal lyde:

Ved klager mot *Politiets sikkerhetstjeneste* om overvåkingsmessig virksomhet skal det likevel bare uttales om klagen har gitt grunn til kritikk eller ikke.

§ 9 annet ledd annet punktum skal lyde:

Forvaltningens personell og tidligere ansatte kan under avhør i saker som kan munne ut i kritikk mot dem også la seg bistå av en tillitsvalgt som er autorisert etter *sikkerhetsloven med forskrifter*.

§ 11 skal lyde:

1. Tilsynsoppgaven er:

- a) For *Etterretningstjenesten*: å sikre at virksomheten holdes innen rammen av tjenestens fastlagte oppgaver og at det ikke øves urett mot noen.
- b) For *Nasjonal sikkerhetsmyndighet*: å sikre at virksomheten holdes innen rammen av tjenestens fastlagte oppgaver, å føre kontroll med klareringssaker for personer og bedrifter hvor klarering er *nektet, tilbakekalt, nedsatt eller suspendert av klareringsmyndighetene* og for øvrig å påse at det ikke øves urett mot noen.
- c) For *Politiets sikkerhetstjeneste*: å føre kontroll med *at tjenestens behandling av forebyggende saker og etterforskingssaker, dens bruk av skjulte tvangsmidler, behandling av personopplysninger og utveksling av informasjon med innenlandske og utenlandske samarbeidspartnere*, skjer etter det gjeldende regelverk og tilfredsstillende krav til gode rutiner, alt innen rammen av formålet i lovens § 2.
- d) For *Forsvarets sikkerhetstjeneste*: å føre kontroll med *at tjenestens utøvelse av personellsikkerhetstjeneste og annen sikkerhetstje-*

*neste holdes innen rammen av lov og forskriftsverk og tjenestens fastlagte oppgaver, og for øvrig påse at det ikke øves urett mot noen.*

- e) For alle: å påse at samarbeidet og informasjonsutvekslingen mellom tjenestene holdes innen rammen av de tjenstlige behov og gjeldende regelverk.
2. Tilsynsvirksomheten skal minst omfatte:
- a) halvårlige inspeksjoner av *Etterretningstjenesten* sentralt med innføring i den løpende virksomheten og slik besiktigelse som finnes nødvendig.
  - b) kvartalsvise inspeksjoner av *Nasjonal sikkerhetsmyndighet* med gjennomgåelse av saker som nevnt under 1 b og slik besiktigelse som finnes nødvendig.
  - c) 6 inspeksjoner årlig av *Den sentrale enhet i Politiets sikkerhetstjeneste* med gjennomgang av nye saker og løpende *bruk av skjulte tvangsmidler*, samt minst 10 stikkprøver i arkiver og registre i hvert møte, og med gjennomgang av alle løpende *saker* minst 2 ganger årlig.
  - d) 3 inspeksjoner årlig av *Forsvarets sikkerhetstjeneste med gjennomgåelse av virksomheten som klareringsmyndighet, og slik besiktigelse av annen sikkerhetstjeneste som finnes nødvendig.*
  - e) årlig inspeksjon av *PST-enhetene* i minst 4 *politidistrikter*, av minst 2 av *Etterretningstjenestens stasjoner* og/eller *etterretnings-/sikkerhetstjeneste ved militære staber og avdelinger* og av *personellsikkerhetstjenesten* ved minst 2 departementer/etater.
  - f) Inspeksjon av eget tiltak av det øvrige politi og andre organer eller institusjoner som bistår *Politiets sikkerhetstjeneste*.
  - g) for øvrig slik inspeksjon som lovens formål tilsier.

§ 12 første ledd første punktum skal lyde:

Innen rammen av lovens § 9 tredje ledd jfr. § 8 nr. 1 bestemmer utvalget hva som skal meddeles offentligheten i saker som *utvalget* har uttalt seg om.

Overskriften i § 14 skal lyde:

*Økonomiforvaltning, utgiftsdekning til innkalte og sakkyndige*

§ 14 punkt 1 skal lyde:

*Utvalget har ansvaret for den økonomiske styringen av utvalgets virksomhet, og fastsetter egen instruks for sin økonomiforvaltning. Instruksen skal være godkjent av Stortingets presidentskap.*

§ 14 nåværende punkt 3 og 4 blir nye punkt 2 og 3.

