



Innst. S. nr. 228

(2008–2009)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om forslag til endringer i instruks om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstje- neste (EOS)

Til Stortinget

1. SAMMENDRAG

1.1 Forslag til endringer i regelverket for EOS-utvalget

Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget) har i skriv av 13. januar 2009 til Stortinget oversendt forslag til endringer i instruks om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS) fastsatt av Stortinget 30. mai 1995 (kontrollinstruksen).

I skrevet fra EOS-utvalget ble det også foreslått endringer i lov 3. februar 1995 nr. 7 om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste. Disse forslagene er behandlet i Innst.O. nr. 72 (2008–2009).

1.1.1 Om behandlingsmåten av forslagene

Utvalget viser til at spørsmål om endringer i kontrollinstruksen ikke tidligere er tatt opp med Stortinget, og at det derfor er usikkerhet knyttet til 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 et brev til Stortinget, hvor det er forsøkt å gi en grundig redegjørelse for de enkelte forslag.

Utvalget viser til at det i forkant har oversendt forslag som berører tjenestene til Etterretningstjenesten, Politiets sikkerhetstjeneste, Nasjonal sikkerhetsmyndighet og Forsvarets sikkerhetstjeneste (tidligere Forsvarets sikkerhetsavdeling) samt Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet.

Justisdepartementet viser i sitt brev til utvalget av 2. januar 2009 til at det vil være riktig å avvente en eventuell henvendelse fra Stortinget om endringer i regelverket.

EOS-utvalget har referert til kommentarene fra tjenestene og Forsvarsdepartementet under omtalen av de aktuelle endringsforslagene.

1.1.2 Generelt om endringsforslagene

EOS-utvalget viser til at det gjennom lang tid har 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. Enkelte henvisninger og begreper i instruksen ble uriktige som følge av sikkerhetsloven som trådte i kraft 1. juli 2001.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn oppdatering av begrepsbruk og henvisninger som følge av navneendringer, lovendringer og organisatoriske endringer, herunder regelfesting av inspeksjonsplikten i Forsvarets sikkerhetstjeneste, samt enkelte presiseringer. Endringsforslagene gjelder §§ 6, 8, 9, 11 og 12 i instruksen.

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 lønsplassering i utvalgets sekretariat enn den ordningen som følger av dagens instruks. Forslaget går ut på å overføre tilsettings- og lønsplasseringsmyndighet for ansatte i

sekretariatet fra Stortingets presidentskap til utvalget. Dette nødvendiggjør endringer i instruksens §§ 1 og 14.

I tillegg til dette fremmes det også forslag om endringer i kontrollinstruksens vedrørende krav om beslutningsdyktighet og for å regelfeste en adgang for utvalget til å overlate inspeksjonsforberedelse og undersøkelse av enkeltsaker til utvalgets sekretariat. Forslaget gjelder §§ 1 og 2 i instruksens.

1.1.3 Forslag til endringer i kontrollinstruksens

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

Kontrollinstruksens § 6

Kontrollinstruksens § 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 protest på vegne av kontrollobjekter som hører under Forsvaret.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at kontrollinstruksens § 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 bemerker utvalget 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 utskyttes 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.

Kontrollinstruksens §§ 8, 9 og 11

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

I instruksens 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 instruksens 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.

Utvalget har i den forbindelse også vurdert Politiets sikkerhetstjenestes forslag i brev 22. oktober 2008, om at bruken av begrepet overvåkingstjeneste i utvalgets navn bør vurderes nærmere. Ved at utvalgets kontrolloppgave er funksjonelt 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 sikkerhetsinstruksens for bistandspersoner. Etter vedtakelse av sikkerhetsloven og opphevelse av sikkerhetsinstruksens er henvisningen her utdatert, og utvalget foreslår ny henvisning til sikkerhetsloven med forskrifter.

I § 11 foreslår utvalget at Forsvarets sikkerhetstjeneste (FOST) nevnes som et kontrollobjekt på linje med Etterretningstjenesten, Nasjonal sikkerhetsmyndighet og Politiets sikkerhetstjeneste. Begrunnelsen er at FOST inngikk i det tidligere FO/S, som er inspeksjonsobjektet i § 11 nr. 2 b) i dagens instruks. Omorganiseringen i 2003 tilsier, slik utvalget ser det, 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 klaretingsmyndighet. 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 til EOS-utvalget meddelt at avdelingen vil skifte navn til Forsvarets sikkerhetstjeneste (FOST) fra 1. januar 2009. Dette er også kommentert av Forsvarsdepartementet som i brev 4. november 2008 til EOS-utvalget 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.

EOS-utvalget har innarbeidet den nye betegnelsen på FOST i sitt endringsforslag. Når det gjelder departementets skepsis til å nevne FOST særskilt i kontrollinstruksen, viser utvalget 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 etter utvalgets syn 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 én 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. kontrollinstruksens § 11 nr 2 bokstav a) er to inspeksjoner. Utvalget

har ikke funnet grunn til å foreslå en økning av minimumstallet, idet det fastsatte minimum har den fordel at det gir større fleksibilitet.

På denne bakgrunn foreslår utvalget 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 klagerer 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 meningsytringer 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 (annet 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* (overvåkings-tjenesten): 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.*
- e) (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) halvårslige 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.*
- e) (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.
- f) (e) f) inspeksjon av eget tiltak av det øvrige

politi og andre organer eller institusjoner som bistår *Politiets sikkerhetstjeneste* (overvåkingstjenesten).

- g) (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 klagere. Tjenestemenn skal ikke navngis eller identifiseres på annen måte uten med vedkommende departements godkjenning."

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 lønnsplaseringsmyndighet 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 (1995–1996), slik at det i dag er Presidentskapet som både foretar tilsetting og lønnsplasing 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 lønnsplasing, 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 lønnsplasse-
ringsmyndighet for alle kategorier ansatte ligger hos
Presidentskapet.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at tilset-
tings- og lønnsplasse- og lønnsplasse- og lønnsplasse-
ringsmyndighet for ansatte i sekretariatet, bortsett fra sekretariatsleder, delegeres
til utvalget. Sekretariatslederen har en så sentral
funksjon for utvalget at myndighet til å foreta tilset-
ting og lønnsplassing her fortsatt bør ligge hos Pre-
sidentskapet, på samme måte som for kontorsjefene
hos Sivilombudsmannen.

Teknisk foreslås endringene gjennomført etter
mønster av ombudsmannsloven § 14, dvs. at den fak-
tiske gjennomføringen forutsetter et delegasjonsved-
tak i Stortingets presidentskap, basert på godkjenning
av et personalreglement og lønnspolitiske retnings-
linjer for utvalget.

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

Utvalget foreslår samtidig å oppheve bestemmel-
sen i § 1 tredje ledd om at Presidentskapet antar even-
tuell kontorassistans og anordner lokaler for utvalget
og § 14 nr 1 som bestemmer at utvalgets utgifter dek-
kes over Stortingets budsjett. Utvalget har helt siden
opprettelsen hatt eget budsjett, noe som vel ikke var
åpenbart da instruksene ble utarbeidet. Bestemmel-
sene 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 inn-
kalte og sakkyndige. Videre foreslår utvalget at myn-
digheten til å fastsette godtgjørelse for utvalgets
medlemmer legges til Presidentskapet direkte i
instruksene. Begrunnelsen for dette er å gjøre instruks-
ene mer tilgjengelig.

I forbindelse med at utvalgets regnskapsførsel fra
juli 2008 ble overført fra Stortinget til Senter for stat-
lig økonomistyring, vedtok utvalget egen instruks for
sin økonomiforvaltning som ble fremlagt for Presi-
dentskapet til godkjenning. Overføringen av regn-
skapsførselen medfører i praksis et mer direkte for-
valtningsansvar for utvalget, og det er naturlig at
dette ansvaret også fremgår av kontrollinstruksene.
Utvalget foreslår på denne bakgrunn at det i § 14 nr 1
inntas en bestemmelse om utvalgets ansvar for øko-
nomistyring og for utarbeidelse av økonomiinstruks.

Utvalget viser til at det er behov for å oppda-
tere kontrollinstruksene § 1 i sammenheng med forsla-
get til endring av kontrollloven § 9 annet ledd.
Begrepsmessig blir det med dette samsvar mellom
lov og instruks. Forslaget innebærer at lovens klare-
ringskrav blir gjentatt i instruksene, men dette kan
ikke sees å være noe problem samtidig som løsnin-
gen på en enkel måte regulerer klareringskravet for
ansatte i sekretariatet – som etter forslaget fortsatt
skal klareres av Nasjonal sikkerhetsmyndighet.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at kontroll-
instruksene §§ 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 opp-
nevner 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 utval-
get, eller i henhold til Presidentskapets bestemmelse
av utvalget. Tilsvarende gjelder lønnfastsettelse for
personalet i sekretariatet. Midlertidige tilsettinger
for inntil 6 måneder foretas av utvalget. President-
skapet gir nærmere regler om fremgangsmåte ved til-
setting og lønnfastsettelse. Bestemmelsen i annet
ledd gjelder tilsvarende for ansatte i sekretariatet."*

"§ 14 (Utgiftene) Økonomiforvaltning, utgiftsdek-
ning 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 sty-
ringen 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 satsene i komitéregulativet dersom annet ikke blir avtalt."

FORSLAG OM Å ENDRE KRAV OM BESLUTNINGS-
DYKTIGHET SAMT REGELFESTE EN ADGANG FOR
UTVALGET TIL Å OVERLATE INSPEKSJONS-
FORBEREDELSE OG UNDERSØKELSE AV
ENKELTSAKER TIL SEKRETARIATET (§ 2)

Utvalget viser til at 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 etter utvalgets syn innebære et behov for en intern retningslinje hvor det fastsettes at kontroversielle og prinsipielle saker utsettes dersom færre enn fem medlemmer er til stede. 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 til EOS-utvalget reist spørsmål om forholdet til § 5 i loven, som pålegger forklarings- og møteplikt overfor "utvalget". Utvalgets vurdering er at instruksforslaget må praktiseres og forstås slik at loven naturligvis går foran hvis spørsmålet kommer på spissen.

Forsvarsdepartementet skriver i brev 4. november 2008 til EOS-utvalget 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 Skauge-utvalgets innstilling (jf. NOU 1994:4 Kontrollen med "de hemmelige tjenester") 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, jf. kapittel 4.3. På denne måten har kontrollinstruksen § 2 annet ledd vært praktisert – som nevnt i samråd med tjenestene.

I brevet foreslår Forsvarsdepartementet videre at det eksplisitt 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."

1.1.4 Samlet oversikt over bestemmelser med endringsforslag

EOS-utvalget foreslår følgende endringer i instruks om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS) av 30. mai 1995:

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 tilsetting 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 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*.
 - 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. Instruksene skal være godkjent av Stortingets presidentskap.

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

2. KOMITEENS BEHANDLING

Komiteen oversendte 12. februar 2009 EOS-utvalgets skriv til Justis- og politidepartementet ved statsråden. Departementet ble bedt om å foreta en vurdering av de foreslåtte endringene, både når det gjaldt innhold og utforming.

Komiteen mottok svarbrev fra Justis- og politidepartementet 23. mars 2009. Korrespondansen følger som vedlegg 1 og 2 til innstillingen.

Departementet kommenterer blant annet forslaget om å innta i instruksens § 2 en bestemmelse om at "regulær inspeksjonsforberedelse og saksgjennomgang i tjenestene kan overlates til sekretariatet alene." Videre kommenteres forslaget om at ved særlig omfattende undersøkelser kan innhenting av forklaringer, besiktigelse på stedet mv. overlates til sekretariatet alene eller sammen med ett eller flere medlemmer.

Justisdepartementet påpeker at det kan bli en utfordring å sondre mellom teknisk inspeksjonsforberedelse og selve inspeksjonene, og hindre en utvikling der de tekniske inspeksjonsforberedelsene i realiteten utvikler seg til inspeksjoner, samt skille mellom sekretariatet og utvalget. Det vises i denne sammenheng til at møte- og forklaringsplikt kun må gjelde overfor utvalget, jf. lovens § 5.

Justisdepartementet kommenterer videre forslaget om at Forsvarets sikkerhetstjeneste (FOST) skal nevnes som et eget kontrollobjekt i instruksens § 11. Departementet er i tvil om dette er hensiktsmessig. Det fremgår:

"Prinsipielt bør de faste kontrollobjektene forbeholdes de såkalte "hemmelige tjenestene" som har sitt hjemmelsgrunnlag i lov – Politiets sikkerhetstjeneste, Etterretningstjenesten og Nasjonal sikkerhetsmyndighet. EOS-utvalget utøver sin inspeksjonsvirksomhet av FOST med henvisning til gjeldende

bestemmelse i kontrollinstruksen § 11 nr 2 bokstav d."

Justisdepartementet viser også til at Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité i Innst. S. nr. 232 (1998–1999) har tilrådt anvisninger av forsvarsministeren for hvordan Etterretningstjenesten (E) skal forholde seg når det gjelder å beskytte identiteten til personer som inngår i okkupasjonsberedskapen (stay behind), kildeopplysninger og opplysninger gitt av samarbeidende tjenester som E anser for å være av særlig sensitiv karakter. For disse kategoriene er Sjeffen for Etterretningstjenesten (SJE) gitt myndighet til å suspendere utvalgets inspeksjon og henviser utvalget til forsvarsministeren.

Justisdepartementet påpeker at de hensyn som begrunnet denne særlige ordningen for E også vil gjelde for Politiets sikkerhetstjeneste (PST) når det gjelder kildeopplysninger og forholdet til samarbeidende tjenester, og at EOS-utvalget ved sine inspeksjoner av PST har pålagt seg selv restriksjoner i samsvarende med den skisserte ordningen for E. Det fremgår videre:

"En antar at grunnen til at ordningen ikke er benyttet – som EOS-utvalget påpeker – er at begrensningene i innsyn respekteres av EOS-utvalget. Dersom instruksen § 6 ikke endres, vil ordlyden i bestemmelsen være i motstrid med anvisningen fra komiteen ovenfor og den faktiske myndighetspraksis."

EOS-utvalget har i brev til kontroll- og konstitusjonskomiteen datert 17. april 2009, kommet med kommentarer til de forslag og problemstillinger som er reist av Justisdepartementet.

Brevet følger som vedlegg 3 til innstillingen.

Når det gjelder forslaget om å regelfeste at utvalgets sekretariat skal kunne foreta regulær inspeksjonsforberedelse og saksgjennomgang, kan ikke utvalget se at de motforestillingene Justisdepartementet fremmer bør få avgjørende betydning tatt i betraktning de åpenbare praktiske behovene som begrunner utvalgets forslag.

Utvalget viser til at en slik bestemmelse naturligvis må praktiseres og forstås slik at lovens bestemmelser om møte- og forklaringsplikt overfor utvalget går foran hvis spørsmålet kommer på spissen. Idet møte- og forklaringsplikten kun gjelder overfor utvalget, og det likeledes er utvalget som har innsynsrett, må inspeksjonsforberedelsen ved sekretariatet under enhver omstendighet fortsatt baseres på tillit og samtykke fra tjenestene, på samme måte som i dag. Etter utvalgets syn vil også de interne retningslinjene for sekretariatets arbeid sikre at de utfordringene Justisdepartementet peker på, får begrenset betydning.

Når det gjelder Forsvarets sikkerhetstjeneste (FOST), bemerker utvalget at det er vanskelig å se at hjemmelsgrunnlaget for kontrollobjektene virksomhet bør være avgjørende for om de nevnes særskilt i kontrollinstruksen. Slik utvalget ser det, har FOSTs virksomhet en slik karakter og et slikt omfang at det er nødvendig for utvalget å føre regelmessig kontroll med tjenesten. Dersom tjenesten ikke nevnes i instruksen, vil det ikke gi uttrykk for de reelle forholdene.

Utvalget kommenterer videre spørsmålet om tvist om innsyn og kontroll. Utvalget mener at en formalisering i instruksen vil kunne føre til mindre fleksible ordninger og at det ikke er grunn til å regelfeste den særskilte ordningen som ble etablert for Etterretningstjenestens vedkommende i 1999. Utvalget ser heller ikke grunn til at ordningen bør gjøres gjeldende for PSTs vedkommende. Utvalget uttaler blant annet:

"Slik utvalget har erfart det, og slik en ser det i dag, var den løsningen som ble funnet hensiktsmessig og velfungerende. Ikke nødvendigvis som tvisteløsningsmodell, ettersom den så langt ikke har vært benyttet, men fordi den resulterte i større bevissthet fra utvalgets side, og større fleksibilitet fra tjenestens side. Det er riktig som Justisdepartementet påpeker, at utvalget også i forhold til de andre tjenestene som er underlagt kontroll følger et bevisst regime når det gjelder opplysninger fra samarbeidende tjenester. Utvalget er imidlertid ikke enig i departementets antydning om at utvalget ikke søker innsyn i det omfang det ville ha gjort uten ordningen. Uttalelsen om at myndighetspraksis er i strid med ordlyden i § 6 synes derfor ikke helt dekkende."

3. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Svein Roald Hansen og Ivar Skulstad, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og lederen Lødve Solholm, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Øystein Djupedal, fra Kristelig Folkeparti, Ola T. Lånke, og fra Senterpartiet, Rune J. Skjælaaen, viser til EOS-utvalgets skriv av 13. januar 2009 med forslag til endringer i instruks om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS) fastsatt av Stortinget 30. mai 1995 (kontrollinstruksen).

Innledning

Komiteen viser til sine innledende merknader til endringene i lov 3. februar 1995 nr. 7 om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste, jf. Innst. O. nr. 72 (2008–2009).

Komiteen vil anbefale at fremtidige forslag om endringer i instruksen tas opp i tilknytning til

utvalgets årsmelding, jf. instruksens § 13 pkt. 3, bokstav h.

Kontrollinstruksen § 6

Komiteen slutter seg til utvalgets forslag til endring av forskriftens § 6 som innebærer at også sjefen for den enkelte tjeneste, i tillegg til forsvarssjefen, kan inngi etterfølgende protest mot utvalgets beslutninger. Dette er en naturlig tilpasning av regelverket.

Videre deler komiteen utvalgets vurdering av at særordningen som innebærer at en eventuell tvist med Etterretningstjenesten om innsyn, fører til at utvalgets innsynsrett utskytes mens saken fremlegges for forsvarsministeren, og i siste omgang Stortinget hvis den ikke lar seg løse, opprettholdes uten nærmere formalisering. Komiteen registrerer med tilfredshet at det aldri har vært behov for å benytte ordningen etter at den ble etablert i 1999.

Kontrollinstruksen §§ 8, 9 og 11

Komiteen har ingen innvendinger mot utvalgets endringsforslag til §§ 8, 9 og 11. Forslagene innebærer en oppdatering og tilpasning av regelverket til dagens virksomhet. Komiteen slutter seg til forslagene.

Kontrollinstruksen § 12

Komiteen har ingen innvendinger mot at "kommisjonen" rettes til "utvalget" i instruksens § 12.

Kontrollinstruksen §§ 1 og 14

Komiteen viser til at tilsettingsmyndighet og lønsplasseringsmyndighet er tillagt Stortingets presidentskap. I praksis tilligger imidlertid personalansvaret for sekretariatet utvalget. Komiteen har forståelse for behovet for større administrativ handlefrihet og tilpasning til dagens virkelighet.

Komiteen støtter forslaget om at sekretariatsleder fortsatt skal tilsettes og lønsplasseres av Stortingets presidentskap, mens tilsetting og lønsplassering av de øvrige ansatte i sekretariatet heretter skal foretas av utvalget.

Utvalgets forslag til nytt § 1 fjerde ledd er utformet etter mønster av sivilombudsmannsloven § 14. Komiteen vil foreslå en annen ordlyd, slik at bestemmelsen blir tydeligere med hensyn til hvem som har myndighet til tilsetting og lønsplassering. Komiteen foreslår videre at Stortingets presidentskap skal godkjenne et personalreglement med nærmere regler om fremgangsmåten ved tilsetting og om adgang til delegering av utvalgets myndighet.

Komiteen fremmer følgende forslag til § 1 fjerde ledd:

"Leder for utvalgets sekretariat tilsettes og lønsplasseres av Stortingets presidentskap etter innstilling fra utvalget. Tilsetting og lønsplassering av det øvrige personalet i sekretariatet foretas av utvalget. Nærmere regler om fremgangsmåten ved tilsetting og adgang til delegering av utvalgets myndighet fastsettes i et personalreglement som skal godkjennes av Stortingets presidentskap. Bestemmelsen i annet ledd gjelder tilsvarende for samtlige tilsatte i sekretariatet."

Kontrollinstruksen § 2

Komiteen har merket seg utvalgets forslag om å endre forskriften slik at utvalget anses beslutningsdyktig når fire medlemmer er til stede og ikke fem, som i dag. Utvalget understreker at en slik endring vil innebære et behov for en intern retningslinje som sikrer at kontroversielle eller prinsipielle saker utsettes hvis det er færre enn fem medlemmer til stede.

Komiteen finner en slik løsning lite tilfredsstillende. Ved opprettelsen av EOS-utvalget var det en uttalt forutsetning at avgjørelser i utvalget var sikret bred politisk forankring. Hvilke saker som anses kontroversielle eller prinsipielle, kan det være vanskelig å avgjøre før en sak er til konkret behandling. Komiteen finner derfor ikke å kunne slutte seg til forslaget om at fire medlemmer skal være tilstrekkelig for å fatte beslutning.

Utvalget foreslår videre at instruksen skal gi en videre adgang for sekretariatet til å foreta inspeksjonsforberedelse, annen faktainnhenting og undersøkelser i enkeltsaker.

Komiteen har merket seg at Forsvarsdepartementet på prinsipielt grunnlag uttrykker skepsis til å overlate kontrollfunksjoner som i dag er tillagt et beslutningsdyktig utvalg, til utvalgets sekretariat alene eller sammen med ett eller flere av utvalgets medlemmer.

Komiteen registrerer også at Justisdepartementet peker på

"at det kan bli en utfordring å sondre mellom teknisk inspeksjonsforberedelse og selve inspeksjonene, og hindre en utvikling der de tekniske inspeksjonsforberedelsene i realiteten utvikler seg til inspeksjoner, samt skille mellom sekretariatet og utvalget."

Komiteen viser videre til at møte- og forklaringsplikten kun gjelder overfor utvalget, jf. kontrollloven § 5 og har merket seg at E-tjenesten i brev til EOS-utvalget reiser spørsmål ved hvorvidt en ordning hvor sekretariatet alene kan innhente forklaringer er fullt forenlig med kontrollloven § 5. Komiteen registrerer dessuten Forsvarsdepartementets vurdering av at det

"i den grad det er ønskelig å regelfeste at enkelte rutinemessige oppgaver kan tillegges sekretariatet,

bør det i regelverket samtidig eksplisitt framgå at tjenestenes møte- og forklaringsplikt etter kontrollloven ikke gjelder overfor sekretariatet når det opptrer alene eller sammen med enkeltmedlemmer av utvalget."

Komiteen finner på bakgrunn av de innvendinger som er kommet fra berørte departementer og en tjeneste, ikke å kunne støtte forslaget til endring i instruksens § 2 om delegering av flere oppgaver til sekretariatet.

4. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

I

I instruks om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS) av 30. mai 1995 gjøres følgende endringer:

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:

Leder for utvalgets sekretariat tilsettes og lønsplasseres av Stortingets presidentskap etter innstilling fra utvalget. Tilsetting og lønsplassering av det øvrige personalet i sekretariatet foretas av utvalget. Nærmere regler om fremgangsmåten ved tilsetting og adgang til delegering av utvalgets myndighet fastsettes i et personalreglement som skal godkjennes av Stortingets presidentskap. Bestemmelsen i annet ledd gjelder tilsvarende for samtlige tilsatte i sekretariatet.

§ 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 tilfredsstiller 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.*
- 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 *Etterretnings-tjenestens 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. Instruksene skal være godkjent av Stortingets presidentskap.

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

II

Endringene trer i kraft 1. juli 2009.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 12. mai 2009

Lodve Solholm

leder

Berit Brørby

ordfører

Vedlegg 1**Brev fra kontroll- og konstitusjonskomiteen til Justis- og politidepartementet v/statsråden, datert 12. februar 2009****Vurdering av forslag til endringer i kontrollloven og kontrollinstruksen**

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har for tiden til behandling vedlagte skriv fra EOS-utvalget av 13. januar 2009 vedrørende forslag om endringer i lov 3. februar 1995 nr. 7 om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste og Instruks om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS) fastsatt 30. mai 1995.

Komiteen tillater seg i denne forbindelse å be Justisdepartementet om å foreta en vurdering av de

foreslåtte endringer, både når det gjelder innhold og utforming.

Komiteen ber også om en vurdering av hvorvidt det etter modell av lov om Riksrevisjonen, § 9 sjuende ledd, bør foreslås en hjemmel for Stortinget i plenum til å pålegge EOS-utvalget å sette i gang en undersøkelse. Videre vil komiteen be om eventuelle forslag til andre forbedringer av regelverket.

Av hensyn til videre fremdrift i saken, ber komiteen om en snarlig behandling.

Vedlegg 2**Brev fra Justis- og politidepartementet v/statsråden til kontroll- og konstitusjonskomiteen, datert 23. mars 2009****Forslag til endringer i kontrollloven og kontrollinstruksen**

Det vises til Kontroll- og konstitusjonskomiteens brev av 12. februar då med anmodning om vurdering av forslag til endringer i kontrollloven og kontrollinstruksen fremmet av EOS-utvalget.

Justisdepartementet har særlig vurdert forslaget om en hjemmel for Stortinget til i plenum å kunne pålegge EOS-utvalget å sette i gang undersøkelser, men også kommentert øvrige forhold.

Hjemmel for Stortinget til i plenum å pålegge EOS-utvalget å sette i gang undersøkelser

I komiteens henvendelse er det reist spørsmål om en bestemmelse tilsvarende lov om Riksrevisjonen § 9 sjuende ledd første punktum også kan være aktuell i kontrollloven. Bestemmelsen slår fast at Stortinget i plenum kan pålegge Riksrevisjonen å sette i gang særlige undersøkelser.

Riksrevisjonen er Stortingets revisjons- og kontrollorgan og utfører som utgangspunkt sine oppgaver uavhengig og selvstendig, jf. lov om Riksrevisjonen § 2 jf § 1. Det er imidlertid Stortinget som gir instruks om hvordan Riksrevisjonen skal utføre sine oppgaver, jf § 3, og kan altså i plenum også pålegge Riksrevisjon å foreta særlige undersøkelser, jf § 9 sjuende ledd første punktum. Av § 9 sjuende ledd annet punktum fremgår imidlertid at Stortinget ikke

kan pålegge hvordan eller etter hvilke kriterier revisjons- og kontrollarbeidet skal utføres.

I forarbeidene til lov om Riksrevisjonen uttalte kontroll- og konstitusjonskomiteen følgende om forholdet mellom Riksrevisjonen og Stortinget (Innst O nr 54 (2003-2004) om lov om Riksrevisjonen side 9):

"Riksrevisjonen er et konstitusjonelt kontrollorgan for Stortinget. Ved å være underlagt Stortinget sikres Riksrevisjonen en uavhengig rolle i forhold til revisjonsobjektene.

Komiteen ser behovet for at Riksrevisjonens uavhengighet overfor Stortinget innenfor gitte rammer rettsliggjøres gjennom egen paragraf i lov om Riksrevisjonen. En slik uavhengighet er blant annet en viktig forutsetning for at Riksrevisjonen skal fungere uavhengig av skiftende politiske konstellasjoner. Riksrevisjonen utfører sine oppgaver uavhengig og selvstendig og bestemmer selv hvordan arbeidet skal innrettes og organiseres. Komiteen anser en slik rettsliggjøring som en videreføring av dagens praksis. Stortinget kan likevel gjennom plenumsvedtak med vanlig flertall instruere Riksrevisjonen om å iverksette gransking i enkeltsaker. Komiteen viser til Frøiland-utvalgets understrekning av at Stortingets instruksjonsrett fortsatt må brukes med varsomhet og på en måte som ikke kan reise tvil om Riksrevisjonens uavhengighet."

EOS-utvalget har flere likhetstrekk med Riksrevisjonen. Riksrevisjonen utfører som EOS-utvalget kontrollvirksomhet på vegne av Stortinget. EOS-utvalget er oppnevnt av Stortinget, og utfører sitt

arbeid i tråd med instruks utarbeidet av Stortinget, jf kontrollloven § 1. Utvalget avgir en årlig melding til Stortinget om sin virksomhet, samt innberetninger til Stortinget hvis det avdekker forhold som Stortinget straks bør kjenne til, jf. kontrollloven § 8 nr 2.

Også uttalelser i forarbeidene til kontrollloven viser at det er mange likheter med Riksrevisjonen og dens rolle, jf Ot prp nr 83 (1993-1994) side 7:

"Kommissjonen slår fast at når kontrollen med EOS-tjenestene fra Stortingets side nå søkes intensivt gjennom opprettelse av et stortingsoppnevnt kontrollorgan, representerer ikke det i seg selv noen konstitusjonelle problemer. Snarere kan man se opprettelsen av et slikt organ som en understrekning av en av forfatningens grunnregler; at Stortinget har som hovedoppgave å føre kontroll med forvaltningen. I innstillingen understrekes det at kontrollorganet ikke skal utøve parlamentarisk kontroll. Ved siden av å ha som formål å verne borgerne mot overgrep, vil organet være et hjelpemiddel for Stortinget til å sikre at den etterfølgende parlamentariske kontroll blir mer effektiv. Parlamentarisk kontroll og parlamentarisk ansvar kan bare gjøres gjeldende av Stortinget selv."

Slik Justisdepartementet vurderer det, er det i utgangspunktet ingen konstitusjonelle betenkeligheter ved å innta en regel i kontrollloven om at Stortinget i plenum skal kunne pålegge EOS-utvalget å sette i gang undersøkelser. Det kan anføres at en slik instruksjonsmyndighet allerede følger av at EOS-utvalget er oppnevnt av Stortinget og driver sin kontrollvirksomhet på Stortingets vegne. Både retts tekniske og pedagogiske hensyn kan likevel tilsi at instruksjonsadgangen presiseres i selve loven, slik det er gjort i lov om Riksrevisjonen § 7. På den måten får man klart frem forskjellen på Stortingets generelle instruksmyndighet, jf kontrollloven § 1 fjerde ledd, og instruksjonsmyndighet til å be om undersøkelser i enkeltsaker.

Ved vurderingen av om en slik instruksjonsregel bør gis er det også av betydning at EOS-utvalget selv anser dette som uproblematisk, jf. EOS-utvalgets forslag til endringer punkt 4.1:

"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 undersøkelsen av en bestemt sak, ville det komme i kon-

flikt med utvalgets uavhengighet og integritet. Da ville det imidlertid også oppstå konflikt i fht det mandatet og den initiativretten utvalget er tillagt i lov og instruks."

Som EOS-utvalget her peker på, må instruksjon om å foreta undersøkelser klart skilles fra instruksjon om å stanse eller foreta undersøkelser på en bestemt måte. Justisdepartementet forstår komiteens henvedelse slik at det kun er førstnevnte type instruksjonsmyndighet som det er aktuelt å regulere, og går derfor ikke nærmere inn på denne problemstillingen. Justisdepartementet kan likevel tiltre de betenkeligheter som EOS-utvalget her har fremhevet for andre former for instruksjon enn å foreta undersøkelser. EOS-utvalgets forslag i punkt 4.1, en generell regel om forholdet mellom EOS-utvalget og Stortinget, bør for øvrig i form og innhold avpasses den instruksjonsregel som eventuelt blir vedtatt.

Det finnes enkelte viktige forskjeller mellom Riksrevisjonen og EOS-utvalget. Etter Justisdepartementets syn kan det ikke utelukkes at disse kan få betydning for selve utformingen av en eventuell instruksjonsregel. For eksempel vil EOS-utvalgets arbeid ofte involvere taushetsbelagt informasjon og foregå uten at verken Stortinget eller andre får kunnskap om dette. Mens Riksrevisjonens arbeid ofte kan og bør undergis en offentlig debatt, vil det motsatte i mange tilfeller være aktuelt for de saker som EOS-utvalget befatter seg med. Det kan være hensiktsmessig å ta disse forholdene med i den nærmere utformingen av en instruksjonsregel.

Det er ikke opplyst om bakgrunnen for ønsket om den aktuelle instruksjonsregelen, ei heller for hvilke formål eller saker den er tenkt anvendt. Slik Justisdepartementet ser det, er derfor vanskelig å ha noen klar formening om den konkrete utformingen av bestemmelsen mv. Etter vår oppfatning kan det imidlertid være særlig grunn til undersøke om de regler om gradering og taushetsplikt som i dag gjelder for EOS-utvalgets arbeid lar seg kombinere med henvendelser fra Stortinget i enkeltsaker. Selv mindre inngripende instruksjoner kan skape behov for EOS-utvalget å ta til motmæle eller gå i dialog med Stortinget, og det er da viktig at de rettslige rammene for denne dialogen er tydelig.

Bestemmelse om forholdet til menneskerettighetene

EOS-utvalget har foreslått å presisere i formålsbestemmelsen i kontrollloven § 2 nr 1 at utvalget skal "... bidra til at tjenestene respekterer menneskerettighetene".

Etter Justisdepartementets oppfatning kan oppstilles innvendinger mot å nevne menneskerettighetene på denne måten. Det kan gi et inntrykk av at man sikter til noe mer enn det som allerede ligger i § 2 første ledd nr. 1 ("urett") og nr. 3 ("rammen av lov"),

som allerede omfatter menneskerettsloven og annen relevant lovgivning som setter rammene for tjenestenes virksomhet. Dersom det skal gi noen selvstendig mening å nevne menneskerettighetene særskilt, må begrepet forstås slik at det omfatter flere folkerettslige normer enn dem som nedfelles i menneskerettsloven, og en så vidtfavnende henvisning er det etter vårt skjønn ikke behov for.

Bestemmelse om regulær inspeksjonsforberedelse og saksgjennomgang mv

I EOS-instruksen § 2 foreslås inntatt at "*Regulær inspeksjonsforberedelse og saksgjennomgang i tjenestene kan overlates til sekretariatet alene*". Videre foreslås det den endring at ved særlig omfattende undersøkelser kan innhenting av forklaringer, besiktelser på stedet mv overlates til *sekretariatet alene eller sammen med ett eller flere medlemmer*.

Justisdepartementet vil påpeke at det kan bli en utfordring å sondre mellom teknisk inspeksjonsforberedelse og selve inspeksjonene, og hindre en utvikling der de tekniske inspeksjonsforberedelsene i realiteten utvikler seg til inspeksjoner, samt skille mellom sekretariatet og utvalget. Det vises i denne sammenheng til at møte- og forklaringsplikt kun må gjelde ovenfor utvalget, jf lovens § 5.

Forsvarets sikkerhetstjeneste som eget kontrollobjekt

EOS-utvalget foreslår at Forsvarets sikkerhetstjeneste (FOST) skal nevnes som et eget kontrollobjekt i instruksen § 11. Justisdepartementet er i tvil om dette er hensiktsmessig. Prinsipielt bør de faste kontrollobjektene forbeholdes de såkalte "*hemmelige tjenestene*" som har sitt hjemmelsgrunnlag i lov - Politiets sikkerhetstjeneste, Etterretningstjenesten og Nasjonal sikkerhetsmyndighet. EOS-utvalget utøver sin inspeksjonsvirksomhet av FOST med henvisning til gjeldende bestemmelse i kontrollinstruksen § 11 nr 2 bokstav d.

Tvist om innsyn og kontroll

Stortingets kontroll- og konstitusjonskomitee har tiltrådt anvisninger av Forsvarsministeren for hvordan Etterretningstjenesten (E) skal forholde seg når det gjelder å beskytte identiteten til personer som inngår i okkupasjonsberedskapen (stay behind), kildeopplysninger og opplysninger gitt av samarbeidende tjenester som E anser for å være av særlig sensitiv karakter, jf nærmere Innst S nr 232 1998-1999. For disse kategoriene er Sjefen for Etterretningstjenesten (SJE) gitt myndighet til å suspendere utvalgets inspeksjon og henviser utvalget til Forsvarsministeren:

"Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, er enig med de tre nevnte forsvarsministernes forståelse mht. EOS-utvalgets innsyn i E-tjenesten som framgår av vedlagte korrespondanse fra disse i denne saken.

På denne bakgrunn mener dette flertallet det vil være mulig å ivareta behovet for kontroll, kombinert med behovet for å beskytte sensitiv informasjon.

Flertallet, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet vil videre understreke at i de tilfeller det måtte oppstå tvil eller uenighet mellom utvalget og tjenesten om utvalgets innsynsrett, innenfor dette avgrensede området, må spørsmålet forelegges forsvarsministeren.

Dette flertallet vil understreke at dersom det ikke oppnås enighet om spørsmålet, må utvalget ha rett til å bringe spørsmålet inn for Stortinget. I den tid som er nødvendig for å avklare en tvist om innsynsrett kan utvalget etter dette flertallets mening ikke kreve å få dokumenter utlevert. Dette flertallet vil påpeke at kontroll- og konstitusjonskomiteen bør varsles om at en tvist om innsyn mellom utvalget og departementet er oppstått.

Dette flertallet forutsetter derfor at dette syn legges til grunn i det framtidige samarbeid mellom EOS-utvalget og tjenesten".

For å påpeke forsvarsministerenes forståelse av innsyn i E-tjenesten vises til utdrag av forsvarsministerens brev av 21. april 1999 som hitsettes:

"E-tjenesten er helt avhengig av et nært og tillitsfullt samarbeid med flere E-tjenesten er helt avhengig av et nært og tillitsfullt samarbeid med flere utenlandske tjenester for å kunne løse de oppgavene den er pålagt i Etterretningsloven. En meget liten del av den informasjonen som gjøres tilgjengelig for E-tjenesten gjennom dette samarbeidet er av særlig sensitiv karakter. Tjenesten har derfor inngått bilaterale avtaler med de aktuelle samarbeidspartnere om håndteringen av dette spesielle materialet, som innebærer en norsk garanti for at det kun skal gis en ytterst begrenset distribusjon, i praksis til noen få medarbeidere i E-tjenesten.

Tilsvarende er E-tjenesten avhengig av kilder som gir informasjon basert på at deres identitet ikke skal gjøres kjent. Det personellet som inngår i okkupasjonsberedskapen må også kunne stole fullt og helt på at deres identitet ikke skal røpes. Slikt vern av kilders identitet er avgjørende i en rekke viktige saker.

Skulle kildenes identitet bli gjort kjent ut over en ytterst begrenset krets er det derfor en reell fare for at informasjonstilgangen vil stanse, og kildenes sikkerhet vil i noen tilfeller bli truet. Det aktuelle materialet omfatter ikke forhold som inngår i EOS-utvalgets kontrollformål."

Etter EOS-utvalgets syn er det ikke nødvendig å formalisere denne skisserte ordning, og det vises til at ordningen ikke til nå har blitt benyttet.

Justisdepartementet vil påpeke at de hensyn som begrunnet denne særlige ordning for E også vil gjelde for Politiets sikkerhetstjeneste (PST) når det gjelder kildeopplysninger og forholdet til samarbeidende tjenester, og at EOS-utvalget ved sine inspeksjoner av

PST har pålagt seg selv restriksjoner i samsvar med den skisserte ordning for E. En antar at grunnen til at ordningen ikke er benyttet – som EOS-utvalget påpeker – er at begrensningene i innsyn respekteres av

EOS-utvalget. Dersom instruksene § 6 ikke endres, vil ordlyden i bestemmelsen være i motstrid med anvisningen fra komiteen ovenfor og den faktiske myndighetspraksis.

Vedlegg 3

Brev fra EOS-utvalget v/utvalgsleder til kontroll- og konstitusjonskomiteen, datert 17. april 2009

Forslag til endringer i regelverket for EOS-utvalget

Det vises til tidligere korrespondanse i saken.

EOS-utvalget har fått oversendt kopi av Justisdepartementets brev til Kontroll- og konstitusjonskomiteen 23. mars 2009, hvor departementet har gitt uttalelse til utvalgets forslag til endringer i kontrollloven og kontrollinstruksen, fremsatt i brev til Stortinget 13. januar 2009. I møte med Kontroll- og konstitusjonskomiteen 1. april 2009 ble utvalget gitt anledning til å komme med skriftlige kommentarer til de forslagene og problemstillingene departementet har reist.

Hjemmel for Stortinget til i plenum å pålegge EOS-utvalget å sette i gang undersøkelser

Etter anmodning fra komiteen har Justisdepartementet vurdert om det bør inntas en bestemmelse i kontrollloven som gir Stortinget i plenum en uttrykkelig hjemmel til å kunne pålegge utvalget å sette i gang bestemte undersøkelser. Bakgrunnen for komiteens anmodning var særlig at en slik bestemmelse finnes i lov om Riksrevisjonen § 9 sjuende ledd.

Utvalget har ingen prinsipielle innvendinger mot at det inntas en bestemmelse i kontrollloven om at Stortinget i plenum kan instruere utvalget om å foreta undersøkelser av en bestemt sak, innenfor rammen av kontrollmandatet. Som departementet påpeker, må det antas at en slik instruksjonsmyndighet allerede følger av Stortingets generelle instruksjonsmyndighet overfor egne eksterne kontrollorganer. Etter utvalgets syn kan en tydeliggjøring av instruksjonsmyndigheten likevel være hensiktsmessig når utvalgets selvstendighet og uavhengighet i forhold til Stortinget i det løpende kontrollarbeidet lovfestes. Men utvalget er også enig med departementet i at det kan oppstå praktiske problemer med en slik bestemmelse. Ved å lovfeste at Stortinget i plenum kan pålegge utvalget å sette i gang undersøkelser, oppstår det et behov for å presisere at Stortinget ikke skal kunne anmode utvalget om å avbryte undersøkelser det har igangsatt, utføre undersøkelser på bestemte

måter osv. I tillegg bør det, som departementet peker på, vurderes nærmere hvilken betydning en slik bestemmelse kan få sett i lys av at utvalgets virksomhet ofte involverer sikkerhetsgradert informasjon, som utvalget ikke har anledning til å meddele Stortinget. Utformingen av en eventuell instruksjonsbestemmelse bør derfor overveies nøye. Det vil uansett være en fordel om det i forarbeidene til lovendringene redegjøres for hvordan Stortinget vurderer instruksjonsmyndigheten overfor utvalget.

Utvalget vil ellers vise til det som er fremholdt i brevet 13. januar 2009 om at det hensett til det spesielle feltet utvalget arbeider på vil kunne være viktig for tilliten utad om det inntas i loven en bestemmelse om uavhengighet i forhold til Stortinget i det løpende kontrollarbeidet. Utvalget håper fortsatt at dette lar seg gjøre, eventuelt i kombinasjon med en bestemmelse om at Stortinget kan pålegge utvalget å iverksette undersøkelser av bestemte saker.

Bestemmelse om forholdet til menneskerettighetene

Justisdepartementet har enkelte innvendinger mot utvalgets forslag om å nevne menneskerettighetene særskilt i formålsbestemmelsen i kontrollloven, og har vist til at dette allerede følger av loven, jf "urett" i § 2 første ledd nr 1 og "innenfor rammen av lov" i § 2 første ledd nr 3.

Også utvalget har påpekt disse forholdene i brevet til Stortinget 13. januar 2009. Utvalget har likevel funnet grunn til å foreslå en slik bestemmelse fordi dette synliggjør menneskerettighetenes betydning på utvalgets kontrollområde. Som utvalget har vist til er en tilsvarende bestemmelse inntatt i ombudsmannsloven og utvalget har vanskelig for å se at det er avgjørende forskjeller mellom ombudsmannens kontroll med forvaltningen og utvalgets kontroll med EOS-tjenestene. Tvert i mot vil en klargjøring av Norges forpliktelse til å respektere menneskerettighetene kunne ha vel så stor betydning på utvalgets kontrollområde som i forvaltningen for øvrig. Utvalget mener en bestemmelse som foreslått vil gi et viktig signal både til tjenestene og til allmennheten.

Bestemmelse om at utvalgets sekretariat kan foreta regulær inspeksjonsforberedelse og saksgjennomgang mv

Når det gjelder utvalgets forslag om å regelfeste at utvalgets sekretariat kan foreta regulær inspeksjonsforberedelse og saksgjennomgang, har departementet påpekt at det kan bli en utfordring å skille mellom inspeksjonsforberedelse og selve inspeksjonene samt å skille mellom sekretariatet og utvalget. I den forbindelse vises det til at møte- og forklaringsplikten kun gjelder ovenfor utvalget.

Som det fremgår av utvalgets brev 13. januar 2009, må instruksforslaget naturligvis praktiseres og forstås slik at lovens bestemmelse om møte- og forklaringsplikt overfor utvalget går foran hvis spørsmålet kommer på spissen. Idet møte- og forklaringsplikten kun gjelder overfor utvalget, og det likeledes er utvalget som har innsynsrett, må inspeksjonsforberedelse ved sekretariatet under enhver omstendighet fortsatt baseres på tillit og samtykke fra tjenestene, på samme måte som i dag. Etter utvalgets syn vil også de interne retningslinjene for sekretariatets arbeid, som det er redegjort for i brevet 13. januar 2009, sikre at de utfordringene departementet peker på får begrenset betydning. Retningslinjene sikrer god og løpende dokumentasjon til utvalget på det arbeidet som gjøres av sekretariatet, og innsynsspørsmål hvor tjenesten har motforestillinger skal alltid bringes inn for utvalget. Utvalget kan derfor ikke se at de motforestillingene departementet fremmer bør få avgjørende betydning tatt i betraktning de åpenbare praktiske behovene som begrunner utvalgets forslag.

Forsvarets sikkerhetstjeneste som eget kontrollobjekt

Justisdepartementet har uttrykt tvil om det er hensiktsmessig at Forsvaret sikkerhetstjeneste (FOST) nevnes som et eget kontrollobjekt i kontrollinstruksen.

Om dette forslaget er det gitt en forholdsvis utførlig begrunnelse i utvalgets brev 13. januar 2009 og det vises hovedsakelig til redegjørelsen der. For øvrig bemerker utvalget at det er vanskelig å se at hjemmelgrunnlaget for kontrollobjektene virksomhet bør være avgjørende for om de nevnes særskilt i kontrollinstruksen. FOSTs virksomhet har en slik karakter og omfang at det er nødvendig for utvalget å føre regelmessig kontroll med tjenesten, og det vil ikke gi uttrykk for de reelle forholdene dersom denne tjenesten ikke nevnes i instruksen.

Twist om innsyn og kontroll

Justisdepartementet gjør gjeldende at den tvisteløsningsmodellen som Stortinget ga anvisning på i

1999, er i strid med ordlyden i kontrollinstruksen § 6 "og den faktiske myndighetspraksis". Bak denne påpekningen synes å ligge et ønske om at § 6 endres, men dette uttales ikke.

Først til det formelle: Så lenge det er Stortinget selv som har gitt anvisning på ordningen, er de formelle betenkeligheter beskjedne. Stortinget fant i 1999 at en særlig tilpasning for Etterretningstjenesten var nødvendig, men anså den gang at det ikke var behov for å foreta endringer i instruksen. Utvalget antar at Stortinget lot dette være fordi man ikke ønsket å gå lenger enn det Etterretningstjenestens spesielle stilling som utenlandsetterretningstjeneste gjorde helt nødvendig. Det er for øvrig verd å merke seg at Stortinget ikke har innskrenket den materielle innsynsretten som følger av lov og instruks. Det Stortinget har gjort er å gi anvisning på en særlig prosedyre som skal følges dersom det i et gitt tilfelle oppstår tvist om innsyn mellom utvalget og Etterretningstjenesten.

Slik utvalget har erfart det, og slik en ser det i dag, var den løsningen som ble funnet hensiktsmessig og velfungerende. Ikke nødvendigvis som tvisteløsningsmodell, ettersom den så langt ikke har vært benyttet, men fordi den resulterte i større bevissthet fra utvalgets side, og større fleksibilitet fra tjenestens side. Det er riktig som Justisdepartementet påpeker, at utvalget også i forhold til de andre tjenestene som er underlagt kontroll følger et bevisst regime når det gjelder opplysninger fra samarbeidende tjenester. Utvalget er imidlertid ikke enig i departementets antydning om at utvalget ikke søker innsyn i det omfang det ville ha gjort uten ordningen. Uttalelsen om at myndighetspraksis er i strid med ordlyden i § 6 synes derfor ikke helt dekkende.

Det er nå ti år siden ordningen ble etablert. Den har hatt den funksjonen Stortinget ønsket, og har det fortsatt i dag. En formalisering i instruksen vil kunne føre til mindre fleksible ordninger. Det vil på sikt kunne føre til snevrere innsyn i tjenestenes samarbeid med andre lands tjenester. På bakgrunn av utviklingen i det internasjonale etterretningssamarbeidet de senere årene vil det ha betenkelige sider. Utvalget tillater seg å legge til at Etterretningstjenesten, som er en ren utenlandstjeneste, vel også i dag må sies å ha en større del av sin virksomhet knyttet til internasjonalt etterretningssamarbeid enn PST.

Utvalget mener ut fra det som her er påpekt at det ikke er grunn til å regelfeste den særlige ordningen som ble etablert for Etterretningstjenestens vedkommende i 1999. Utvalget ser heller ikke grunn til at ordningen bør gjøres gjeldende for PSTs vedkommende.

