



---

# Dokument 18 S

(2009–2010)

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

---

**Årsmelding til Stortinget fra Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-,  
overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget) for 2009**



## Forord

I samsvar med lov 3. februar 1995 nr. 7 om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste § 8 nr. 2 avgir EOS-utvalget årlig melding til Stortinget om sin virksomhet. Årsmeldingen for 2009 er i all hovedsak 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 2009, der det redegjøres for hovedpunktene i kontrollen med tjenestene, gjennomføring av inspeksjoner og behandling av klager og saker tatt opp av eget tiltak. I tillegg gis det en omtale av møter og besøk utvalget har gjennomført i løpet av meldingsåret.

I kapittel III-VI redegjøres det for kontrollen med tjenestene, både inspeksjonsvirksomheten generelt og saker av prinsipiell betydning som utvalget har tatt opp med tjenestene. Som følge av at Forsvarets sikkerhetstjeneste (FOST) nå er nevnt som et eget kontrollobjekt i kontrollinstruksen § 11, er tjenesten fra i år viet et eget kapittel i meldingen (kapittel V).

Kapittel VII gjelder administrative forhold.

Med noen viktige unntak har tjenestenes kontakt med utvalget i forbindelse med kontrollvirksomheten vært konstruktiv. Erfaringene fra virksomheten har også i 2009 vist at utvalgets kontroll bidrar til å sikre enkeltindividets rettssikkerhet, og til å skape tillit til at tjenestene opererer innenfor sitt rettslige rammeverk.

Ved Stortingets behandling av utvalgets årsmelding for 2008 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.

En forklaring av enkelte begreper som er benyttet i årsmeldingen følger i vedlegg 1. Kontrollloven og kontrollinstruksen følger som vedlegg 2 og 3.



## Innhold

	Side		Side
<b>I. Utvalgets mandat og sammensetning ..</b>	7	2. Autorisasjon for <i>begrenset</i> ved tilbakekall av sikkerhetsklarering .....	18
1. Utvalgets mandat .....	7	3. To saker om brudd på dokument sikkerheten i Forsvaret .....	18
2. Utvalgets sammensetning .....	7	4. Spørsmål om innsyn i referat fra sikkerhetssamtale .....	19
<b>II. Oversikt over utvalgets virksomhet i 2009 .....</b>	8	5. Innsyns- og klagerett ved henleggelse av klareringssak .....	19
1. Hovedpunkter i kontrollen med tjenestene	8	6. Saksbehandlingen i klareringssaker ved NSM, Forsvarsbygg og Justis- og politidepartementet .....	21
2. Inspeksjonsvirksomheten .....	9	6.1 Sak fra NSM .....	21
3. Klagesaker og saker tatt opp av eget tiltak	10	6.2 Sak fra Forsvarsbygg .....	21
4. Møter, besøk og deltakelse på konferanser	10	6.3 Sak fra Justis- og politidepartementet ....	22
<b>III. Politiets sikkerhetstjeneste (PST) .....</b>	11	7. Inspeksjon av personellsikkerhetstjenesten i Utenriksdepartementet .....	22
1. Inspeksjoner, generelt om kontrollen med tjenesten .....	11	8. Inspeksjon av etterretnings- og sikkerhetsfunksjoner ved militære staber og avdelinger i 2009 .....	23
2. Kontrollen med arkiver og registre .....	11	8.1 Innledning .....	23
2.1 Innledning .....	11	8.2 Inspeksjon av Telemarkbataljonen og Hærens jegerkommando/Forsvarets spesialkommando ved Rena Leir .....	23
2.2 Tjenestens praktisering av kravet om individuell vurdering før registrering .....	11	8.3 Inspeksjon av Luftforsvaret .....	23
2.3 Stikkprøvekontroller av arbeidsregistreringer som er gjennomgått etter femårsregelen .....	12	<b>V. Forsvarets sikkerhetstjeneste (FOST) .....</b>	23
2.4 Registrering på bakgrunn av politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning mv.	12	1. Inspeksjoner, generelt om kontrollen med tjenesten .....	23
2.5 Kontrollen med emnearkiver og person-saksarkiver – avlevering av eldre materiale til Riksarkivet .....	12	2. Utvalgets innsynsrett i FOST .....	24
3. Utlevering av personopplysninger til utenlandske samarbeidende tjenester .....	13	3. Utvalgets undersøkelser av metodebruken i FOST .....	25
4. PSTs bruk av skjulte tvangsmidler .....	13	3.1 Innledning .....	25
5. PSTs behandling av begjæringer om avgradering og innsyn .....	14	3.2 Bakgrunnen for utvalgets undersøkelser	25
6. Registreringsbegrepet og slettingsbegrepet i PSTs arbeidsregister .....	15	3.3 Kort om utvalgets undersøkelser .....	25
7. Samarbeidet mellom PST og utlendingsmyndighetene .....	15	3.4 FOSTs undersøkelser av sikkerhetsklarert norsk person (A) i militær stilling i utlandet .....	26
8. Etterforsking av PSTs kilder .....	16	3.4.1 Saksforholdet og utvalgets undersøkelser	26
9. Forebyggende saker ved en lokal PST-enhet .....	16	3.4.2 Utvalgets merknader i rapporten .....	26
10. Utfyllende begrunnelse til personer som klager til utvalget over ulovlig overvåking	17	3.5 FOSTs undersøkelser av den private sikkerhetsbransjen .....	28
<b>IV. Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) .....</b>	17	3.5.1 Saksforholdet .....	28
1. Inspeksjoner, generelt om kontrollen med tjenesten .....	17	3.5.2 Utvalgets merknader i rapporten .....	28
		3.6 FOSTs virksomhet innenfor Computer Network Defense (CND) .....	29

	Side		Side		
3.6.1	Saksforholdet .....	29	2.	Samarbeidsoperasjon mellom PST og E-tjenesten .....	36
3.6.2	Utvalgets merknader i rapporten .....	29	3.	Utfyllende rutiner for samarbeid mellom PST og E-tjenesten .....	38
3.7	Utvalgets avsluttende merknader til Forsvarsdepartementet .....	29	4.	Informasjonsutveksling med utenlandske samarbeidende tjenester .....	38
3.8	Avsluttende merknader .....	31	5.	Utvalgets kontroll med tjenestens tekniske informasjonsinnhenting .....	38
4.	Innsyn i instruks for FOST .....	32		<b>VII. Administrative forhold</b> .....	39
5.	Klareringsadgang for personell under omstilling i Forsvaret .....	32	1.	Budsjett og regnskap .....	39
6.	Saksbehandlingen i klareringssaker ved FOST .....	33	2.	Personale .....	39
6.1	Bruk av telefonsamtaler i saker vedrørende økonomiske forhold .....	33		<b>Vedlegg</b>	
6.2	Innhenting av tilleggsopplysninger om økonomiske forhold og fastsettelse av observasjonstidens lengde .....	33	1.	Begrepsforklaringer .....	41
7.	Klage vedrørende saksbehandling i klareringssak .....	34	2.	Lov 3. februar 1995 nr. 7 om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste .....	42
8.	Virksomhetsbegrepet i sikkerhetsloven ..	35	3.	Instruks 30. mai 1995 nr. 4230 om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS) .....	44
<b>VI.</b>	<b>Etterretningstjenesten (E-tjenesten)</b> ...	36			
1.	Inspeksjoner, generelt om kontrollen med tjenesten .....	36			

I henhold til kontrollloven 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 18 S

(2009–2010)

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

## Årsmelding til Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget) for 2009

Til Stortinget

### I. Utvalgets 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. Lov og instruks ble sist endret i juni 2009. EOS-utvalget skal føre løpende kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-tjenestene) som utøves 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 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 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, elektroniske systemer 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 lø-

pende 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.

#### 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. Storingsrepresentanter kan ikke være medlem av utvalget. Stortinget har lagt vekt på at utvalget bør ha en bred sammensetning der både politisk erfaringsbakgrunn og erfaring fra andre samfunnsområder er representert.

Utvalget ledes av *Helga Hernes*, seniorrådgiver 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 2009 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, *Theo Koritzinsky*, førsteamanuensis i samfunnsfag

ved Høgskolen i Oslo og tidligere stortingsrepresentant og partileder for Sosialistisk Venstreparti, og *Wenche Elizabeth Arntzen*, tingrettsdommer i Oslo tingrett og tidligere advokat.

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 2014
Svein Grønnern, Oslo, nestleder	13. juni 1996	- 30. juni 2011
Kjersti Graver, Bærum	29. mai 1998	† 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 2014
Wenche Elizabeth Arntzen, Oslo	1. juli 2009	- 30. juni 2014

## II. Oversikt over utvalgets virksomhet i 2009

### 1. Hovedpunkter i kontrollen med tjenestene

*Politiets sikkerhetstjeneste (PST)*: Utvalget fant grunn til å rette kritikk mot PST i en klagesak om ulovlig overvåking, fordi tjenesten hadde oppbevart informasjon om klageren i arbeidsregisteret i for lang tid. Saken har gitt viktige prinsipielle avklaringer om fortolkningen av kontrollinstruksen § 8 annet ledd om utvalgets uttalelser til klagere. Spørsmålet som særlig oppstod i saken var om klageren kunne gis en mer utfyllende begrunnelse når utvalgets undersøkelser hadde avdekket andre og mindre kritikkverdige forhold enn de klagen opprinnelig rettet seg mot.

Problemstillinger relatert til PSTs arbeidsregistreringer har utgjort en viktig del av kontrollen med PST i meldingsåret. Utvalget har tatt opp spørsmål om grunnlaget for en god del enkeltregistreringer, og tjenesten har som følge av dette besluttet å slette enkelte av registreringene. Etter en fornyet vurdering, på bakgrunn av stikkprøvekontroller fra utvalget, slettet tjenesten også omkring 80 prosent av et større antall arbeidsregistreringer som tjenesten opprinnelig hadde videreført i strid med den såkalte femårsregelen.

Utvalget har arbeidet videre med spørsmålene om PSTs behandling av begjæringer om avgradering og innsyn, både på bakgrunn av klagesaker og gjennom utvalgets arbeid med de generelle spørsmålene som har vært tatt opp med tjenesten og Justis- og politidepartementet. Dette gjelder blant annet spørsmål om innsyn i eldre opplysninger og spørsmål om i hvilken grad PST etter regelverket bør avgradere informasjon om at personer ikke har vært registrert i tjenestens arkiver og registre.

*Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM)*: Saksbehandlingen i klareringssaker har stått sentralt i utval-

gets kontroll av personellsikkerhetstjenesten i 2009, og utvalget har i denne forbindelse tatt opp flere problemstillinger med klareringsmyndighetene.

Ved avslutningen av en sak om rett til innsyn i referat fra sikkerhetssamtale før klareringsavgjørelse er fattet, ga utvalget overfor NSM uttrykk for at hensynet til kontradiksjon og saksopplysning tilsier at den som blir vurdert sikkerhetsklarert bør ha rett til innsyn i referatet før avgjørelse blir fattet. Denne rettigheten følger ikke av dagens regelverk. Utvalget ba NSM om å ta initiativ overfor Forsvarsdepartementet til å vurdere behovet for en eventuell endring av innsynsregelen i sikkerhetsloven.

En klage til utvalget har reist generelle spørsmål om henleggelse av klareringssaker, blant annet vedrørende innsyns- og klagerett. NSM mente sikkerhetsloven med forskrifter ikke gir holdepunkter for at henleggelse kan anses som en avgjørelse om sikkerhetsklarering. Ved avslutningen av saken uttalte utvalget at rett til innsyn i henlagte saker må omfattes av bestemmelsen i sikkerhetsloven § 25a, men at det i saker der det kan være betenkelig å gi innsyn av sikkerhetsmessige årsaker bør gjøres unntak fra innsynsretten. Utvalget kom videre til at klareringsmyndighetenes beslutninger om å henlegge en klareringssak kan påklages etter sikkerhetsloven § 25c. NSM har varslet utvalget om at tjenesten på bakgrunn av saken vil utrede om det er behov for regelverksmessige endringer med hensyn til omspurtes rettigheter ved henleggelse av klareringssaker.

*Forsvarets sikkerhetstjeneste (FOST)*: Utvalget har i 2009 møtt en del utfordringer i forbindelse med både inspeksjonsvirksomheten i FOST og når det gjelder tjenestens håndtering av skriftlige henvendelser fra utvalget. Kontrollen av tjenesten har i flere sammenhenger gitt utvalget et inntrykk av at tjenesten ikke har hatt tilstrekkelig forståelse for utvalgets rolle og funksjon som kontrollorgan. Utvalgets van-



skeligheter med å få innsyn i tjenestens rutinebeskrivelser for saksbehandling av personellsikkerhet illustrerer dette. Også manglende fremlegging av saker og dokumenter som utvalget på forhånd har anmodet om, har vanskeliggjort utvalgets kontroll med tjenesten. Utvalget har dessuten merket seg at FOST i flere saker utvalget har tatt opp skriftlig med tjenesten i 2009, har hatt svært lang saksbehandlingstid. FOST har heller ikke overholdt frister utvalget i den forbindelse har fastsatt i forbindelse med skriftlige purringer til tjenesten.

Utvalget har kritisert FOST på bakgrunn av undersøkelser av tjenestens metodebruk. Undersøkelsene reiste flere viktige spørsmål om FOSTs rolle og ansvar som sikkerhetstjeneste i Forsvaret. Spørsmål om hjemmelsgrunnlaget for FOSTs undersøkelser og notoritet knyttet til operasjoner tjenesten har gjennomført stod sentralt. Utvalget avdekket at tjenesten har iverksatt inngripende metodebruk og behandlet sensitiv personinformasjon uten å vurdere hjemmelsgrunnlaget for dette på forhånd. FOST synes i de sakene utvalget har undersøkt å ha vært lite bevisst når det gjelder de rettslige rammene for tjenestens virksomhet og betydningen av individuell rettssikkerhet. Undersøkelsene i saken ble vanskeliggjort av at FOST og forsvarsjefen ga manglende og uriktig informasjon til utvalget, noe utvalget ser svært alvorlig på. Saken illustrerte at det var behov for å trekke opp tydeligere rettslige rammer for FOSTs virksomhet. Utvalget ser derfor positivt på at Forsvarsdepartementet for tiden arbeider med en ny instruks for sikkerhetstjenesten i Forsvaret. Instruksen vil trolig gi et klarere utgangspunkt for FOSTs virksomhet og bidra til en bedre tilrettelegging for utvalgets kontroll med tjenesten.

*Etterretningstjenesten (E-tjenesten):* Ved avslutningen av en undersøkelse av en samarbeidsoperasjon mellom PST og E-tjenesten, uttalte utvalget at enkelte av tiltakene E-tjenesten iverksatte stod i et tvilsomt forhold til legalitetsprinsippet. Videre påpekte utvalget at det ved samarbeid mellom tjenestene er viktig at det rettslige grunnlaget for en operasjon utredes grundig på forhånd, og at tjenestene gjør hverandre oppmerksom på rettslige skranker i eget regelverk. Spørsmålene utvalget har tatt opp med E-tjenesten har dreid seg om det rettslige grunnlaget for tjenestens del av operasjonen, herunder forholdet til etterretningstjenesteloven § 4 og rutinene for politisk godkjenning av tjenestens metoder og operasjoner.

Utvalget merket seg at E-tjenesten ikke vurderte de ulike tiltakene i operasjonen i lys av de skranker som følger av etterretningstjenesteloven og legalitetsprinsippet. Dette vanskeliggjorde en nærmere vurdering fra utvalget av tiltakenes lovligheit. Utvalget forutsatte ved avslutningen av saken at tjenesten i fremtiden foretar en rettslig vurdering av aktuelle tiltak før det gjennomføres en samarbeidsoperasjon

med PST, og at vurderingen foretas også før operasjonen eventuelt fremlegges for departementet med tanke på politisk godkjenning.

Tjenesten sa seg i et brev til utvalget enig i at tiltaket stod i et tvilsomt forhold til legalitetsprinsippet. Samtidig ble det bekreftet at tjenesten hadde gjennomgått og utbedret sine interne rutiner for å sikre at hensynet til legalitetsprinsippet blir ivaretatt ved fremtidige samarbeidsoperasjoner.

Utvalget har ved inspeksjonene av E-tjenesten i 2009 prioritert kontrollen av tjenestens tekniske innhentingsvirksomhet. I løpet av meldingsåret har utvalget sammen med E-tjenesten etablert en ny inspeksjonsrutine på dette området. Rutinene innebærer at utvalgets inspeksjoner av E-tjenesten sentralt i større grad enn tidligere forberedes. Dette vil kunne bidra til en forbedret kontroll av tjenestens tekniske informasjonsinnhenting.

## 2. Inspeksjonsvirksomheten

I henhold til kontrollinstruksen § 11 nr. 2 skal utvalgets tilsynsvirksomhet minst omfatte halvårslige inspeksjoner av Etterretningstjenesten sentralt, kvartalsvise inspeksjoner i NSM, seks inspeksjoner årlig i PST sentralt og tre inspeksjoner årlig av Forsvarets sikkerhetstjeneste. Det skal videre årlig foretas inspeksjon av PST-enheter i minst fire politidistrikter, av minst to ytre enheter i Etterretningstjenesten og/eller sikkerhets- og etterretningsfunksjoner ved militære staber og avdelinger, og av minst to klareringsmyndigheter utenfor NSM.

Disse bestemmelsene er overholdt i inspeksjonsvirksomheten i 2009. Utvalget har i meldingsåret gjennomført totalt 27 inspeksjoner. Av disse er seks avholdt i Den sentrale enhet i PST (DSE), fire i NSM, tre i Etterretningstjenesten sentralt og tre i Forsvarets sikkerhetstjeneste. 11 inspeksjoner er avholdt i tjenestenes ytre ledd. Teknisk sakkyndig har deltatt på syv av de avholdte inspeksjonene i 2009.

Utvalget har i løpet av året hatt 14 interne arbeidsmøter for blant annet å forberede og følge opp inspeksjonene, i tillegg til å behandle klagesaker og saker utvalget har tatt opp av eget tiltak.

Følgende ytre enheter og lokale ledd har vært inspisert i 2009: PST Romerike, PST Telemark, PST Troms, Sysselmannen på Svalbard, Departementenes servicesenter, Forsvarets forskningsinstitutt, Justis- og politidepartementet, Rena Leir og Luftforsvaret.

En viktig del av utvalgets inspeksjoner er tjenestenes orienteringer om den løpende virksomheten og redegjørelser for emner utvalget ber om i forkant av inspeksjonen. Dette gir nyttig innsikt i aktuelle emner tjenestene arbeider med. Det gir også grunnlag for å stille konkrete spørsmål og ta opp mer generelle og prinsipielle problemstillinger.

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

Utvalget har mottatt 19 klager mot EOS-tjenestene i 2009. En nærmere oversikt over klagesaksbehandlingen er gitt i forbindelse med omtalen av kontrollen med de enkelte tjenestene.

I tillegg har utvalget mottatt åtte klager som ikke har rettet seg direkte mot noen av tjenestene. Samtlige av disse klagenes har blitt avvist på formelt grunnlag, blant annet under henvisning til at utvalgets kontroll skal være etterfølgende eller at klagenes har dreid seg om forhold som faller utenfor utvalgets kontrollområde. Utvalget har i den forbindelse gitt veiledning til klagerne om hvilket organ de eventuelt kan henvende seg til.

For øvrig har utvalget mottatt en del telefonfore-spørsmål og henvendelser per e-post, som utvalget har besvart uten at det har vært grunnlag for å opprette en klagesak.

Det er i løpet av året opprettet 20 saker av eget tiltak.

### 4. Møter, besøk og deltakelse på konferanser

I løpet av året har utvalget eller deler av utvalget gjennomført orienteringsmøter og besøk med ulike myndigheter utenfor tjenestene i Norge og i utlandet. I tillegg har medlemmer av utvalget og sekretariatsleder deltatt på ulike konferanser i 2009.

I det følgende redegjøres det kort for utvalgets møter, besøk og deltakelse på konferanser i løpet av meldingsåret.

#### *Studietur til Berlin*

Utvalget gjennomførte i mai 2009 en studietur til Berlin, der utvalget møtte representanter for der G-10-Kommission og das Parlamentarische Kontrollgremium, PKGr. Utvalget ble orientert om den parlamentariske kontrollordningen med de tyske EOS-tjenestene. Utvalget møtte også den tyske regjeringens generaldirektør for de føderale etterretningstjenestene, en representant for den tyske ombudsmannen for personvern, sjefen for den tyske utenlandsetterretningstjenesten BND og et medlem av Bundestag.

#### *Konferanse i Genève om globale konflikter og vold*

Utvalgsleder deltok på konferansen «Coping with Global Change» ved det internasjonale konferansesenteret i Genève (CICG) i mai 2009, i regi av det internasjonale sikkerhetsforumet ISF. Formålet med konferansen var å se på problemstillinger knyttet til globale konflikter og vold på en forståelig og dynamisk måte for å bidra til en bedre forståelse av hvilke tiltak som er nødvendige for å forebygge og håndtere konflikter, herunder konfliktløsning og gjenoppbygging.

#### *Konferanse i Tallinn for parlamentariske kontrollorganer for etterretnings- og sikkerhetstjenester*

Ett utvalgsmedlem og sekretariatsleder deltok i mai 2009 på den femte konferansen for EU-landenes parlamentariske kontrollorganer for etterretnings- og sikkerhetstjenester. Blant temaene på konferansen var etterretnings- og sikkerhetstjenester i ikke-demokratiske samfunn som instrument for krenkelse av menneskerettigheter, forholdet mellom kontrollorganene og massemedia og felleseuropeiske prinsipper for kontroll med etterretnings- og kontraetterretningstjenester.

#### *Møte med forsvarsministeren*

Utvalget møtte i juni 2009 forsvarsministeren. Statsråden ble i møtet orientert om utvalgets undersøkelser av metodebruken i Forsvarets sikkerhetstjeneste (FOST), og formelle sider ved avgivelsen av utvalgets rapport i saken ble drøftet. Et annet tema for møtet var rapporten fra den såkalte S-gruppen, en arbeidsgruppe som ble nedsatt av Forsvarsdepartementet for å se på spørsmål knyttet til roller og oppgaver for FOST og grenseflatene mellom FOST og de øvrige EOS-tjenestene.

#### *EOS-utvalgets seminar om kontrollen med skjulte tvangsmidler mv.*

Utvalget arrangerte i oktober 2009 et eksternt seminar i Oslo der Anders Eriksson, daværende leder av Sakerhets- och Integritetsskyddsnämnden (Sakint), holdt et foredrag om det svenske lovforslaget om signalspaning, den såkalte FRA-loven. Nils Terje Dalseide, sorenkskriver og leder av Metodekontrollutvalget, holdt sammen med utvalgets sekretær Ingvild Bruce, nå politiadvokat i Økokrim, en innledning om bruk og kontroll av skjulte tvangsmidler i Norge, herunder forholdet til Grunnloven. Finn Haugen, tingrettsdommer og leder av Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll, introduserte kontrollutvalgets oppgaver og mandat. Han pekte blant annet på at kontrollutvalget ville ha nytte av et tettere samarbeid med EOS-utvalget.

#### *Konferanse i regi av Wilton Park*

Utvalgsleder og fungerende sekretariatsleder deltok på Wilton Park Conference 992 i oktober 2009. Wilton Park er et akademisk og uavhengig organ under det britiske Foreign and Commonwealth Office. Konferansen ble holdt i samarbeid med den internasjonale Juristkommisjonen (ICJ) og temaet var «Terrorism, Security, & Human rights: Opportunities for Policy Change». Utvalgsleder holdt et innlegg om den norske ordningen for kontroll med EOS-tjenestene.

### ***Møte med Luftfartstilsynet i Bodø***

Utvalget hadde i oktober 2009 et orienteringsmøte med Luftfartstilsynet i Bodø ved Bodø hovedflystasjon. Utvalget ble blant annet orientert om Luftfartstilsynets kjerneoppgaver innen adgangskontroll, virksomhetstilsyn, regelverksutvikling og informasjon, samt Luftfartstilsynets grenseflater mot EOS-tjenestene i tilsynets arbeid med sikkerhet i norsk luftrom.

### ***NSMs sikkerhetskonferanse***

Utvalgsleder deltok i november 2009 på NSMs sikkerhetskonferanse og holdt et innlegg om teknologiske utfordringer i forbindelse med utvalgets kontrollarbeid.

### ***Sivilombudsmannens menneskerettighetsseminar***

Utvalgsleder deltok på Sivilombudsmannens årlige menneskerettighetsseminar i november 2009. Seminaret hadde tittelen «Overgrep fra privatpersoner – myndighetenes ansvar?» og rettet søkelyset mot statens menneskerettslige ansvar for vern mot fysiske og psykiske overgrep fra andre privatpersoner, blant annet i skolen og på asylmottak.

## **III. Politiets sikkerhetstjeneste (PST)**

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

Utvalget har i 2009 gjennomført seks inspeksjoner i Den sentrale enhet (DSE). Det er videre gjennomført inspeksjon av PST-enhetene i politidistriktene Romerike, Telemark og Troms, samt av PST-funksjoner hos Sysselmannen på Svalbard.

Utvalget har i 2009 mottatt 16 klager fra enkeltpersoner rettet mot PST, mot 13 klager i 2008. Blant de klagene utvalget har tatt til behandling, er samtlige undersøkt sentralt i DSE og i lokale ledd der utvalget har funnet grunn til det. Fem av klagene har også rettet seg mot en eller flere av de andre EOS-tjenestene.

Utvalget har fortsatt sin regelmessige og tette kontroll med tjenestens arbeidsregistreringer. Det har vært stilt spørsmål ved en del av registreringene, som PST på bakgrunn av utvalgets spørsmål i noen tilfeller har valgt å slette. Utvalgets kontroll med PSTs arkiver og registre er omtalt i avsnitt 2.

Utvalgets videre arbeid med problemstillinger vedrørende innsyn i tjenestens arkiver og registre er omtalt i avsnitt 5.

I en klagesak om ulovlig overvåking har utvalget kritisert tjenesten for å ha oppbevart informasjon om klageren i arbeidsregisteret i for lang tid. Saken har gitt viktige prinsipielle avklaringer om hvilken begrunnelse for kritikken av tjenesten utvalget kunne gi

til klageren ved avslutningen av saken. Saken er nærmere omtalt i avsnitt 10.

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

### ***2.1 Innledning***

Kontrollen med PSTs arkiver og registre har også i 2009 utgjort kjernen i utvalgets løpende inspeksjonsvirksomhet i tjenesten. For utvalget står det sentralt å kontrollere at tjenesten ikke behandler opplysninger om enkeltpersoner i strid med PST-instruksen og tjenestens retningslinjer for behandling av opplysninger. Utvalget kontrollerer i den forbindelse at tjenesten kun behandler opplysninger som er nødvendige og relevante for å utføre tjenestens oppgaver, og at opplysninger slettes når vilkårene for behandling av dem ikke lenger er til stede. Kontrollen består blant annet i at utvalget i hver inspeksjon i DSE gjennomgår stikkprøver og søk fra arbeidsregisteret, på bakgrunn av sekretariatets inspeksjonsforberedelser.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen understreket ved behandlingen av årsmeldingen for 2008 at det er et krav om individuell behandling og pekte på betydningen av gode rutiner for sletting av personopplysninger. Også oppfølging av kravet om skriftlig begrunnelse for å beholde opplysninger det kan reises tvil om nødvendigheten av, ble fremhevet av komiteen.

I de fire foregående årsmeldingene har utvalget bemerket at det ved enkelte lokale enheter har eksistert lokale arbeidsregistre i strid med retningslinjene fra DSE. Utvalgets inspeksjoner av lokale PST-enheter i 2009 har ikke avdekket bruk av lokale arbeidsregistre.

### ***2.2 Tjenestens praktisering av kravet om individuell vurdering før registrering***

Reguleringen av PSTs behandling av personopplysninger i PST-instruksen med retningslinjer har gitt klarere rammer for tjenestens adgang til å behandle opplysninger om enkeltpersoner. Regelverket legger også bedre til rette for utvalgets kontroll av om tjenesten urettmessig behandler personopplysninger. Ved gjennomgangen av arbeidsregistreringer kontrollerer utvalget særlig om PST har foretatt en konkret og individuell vurdering av opplysningenes faglige relevans og opplysningenes kvalitet.

Utvalgets kontroll med tjenestens registreringspraksis har i 2009 avdekket tilfeller der det kunne stilles spørsmål ved grunnlaget for registreringene. På bakgrunn av kontrollen med tjenestens arbeidsregistreringer, finner utvalget på generelt grunnlag fortsatt grunn til å påpeke viktigheten av at tjenesten foretar en individuell vurdering av hvorvidt det er grunnlag for å registrere opplysninger om en person i arbeidsregisteret SMART. Begrunnelsen for be-

handlingen bør dessuten fremkomme av registreringen.

På bakgrunn av stikkprøvekontrollene i SMART, har utvalget i løpet av 2009 stilt spørsmål ved enkelte av tjenestens arbeidsregistreringer. Utvalget har i noen tilfeller bedt tjenesten om å komme med en nærmere redegjørelse for behandlingen av personopplysninger fordi det ut fra registreringsteksten har vært vanskelig å vurdere om det har vært et tilstrekkelig grunnlag for å behandle opplysningene. Videre har utvalget stilt spørsmål til tjenesten om enkeltregistreringer når det gjelder kravene til relevans, nødvendighet og formålstjenlighet i PST-instruksen §§ 13 og 14.

Ved flere tilfeller har PST på bakgrunn av spørsmål fra utvalget revurdert og slettet objekter, eller rettet feilaktige registreringer av enkeltpersoner i arbeidsregisteret. Begrunnelsen for sletting har ved flere anledninger vært at registreringene ikke har vært relevante for tjenestens arbeidsområde. I andre tilfeller har utvalgets undersøkelser bidratt til å klarlegge grunnlaget for enkeltregistreringer. Noen av de spørsmål utvalget i 2009 har tatt opp med PST knyttet til enkeltregistreringer er fortsatt til behandling i utvalget.

Utvalget har i 2009 registrert at tjenesten nå stort sett følger kravet i retningslinjene § 3-4 om formulering av konkrete arbeidshypoteser ved førstegangsregistreringer i SMART. Dette kravet vil utvalget være opptatt av også ved inspeksjoner av PSTs arbeidsregister i 2010. Konkrete arbeidshypoteser gir utvalget en bedre forutsetning for å kunne vurdere om tjenesten har hatt et tilstrekkelig grunnlag for å behandle opplysninger om enkeltpersoner.

### **2.3 Stikkprøvekontroller av arbeidsregistreringer som er gjennomgått etter femårsregelen**

Utvalget har også i 2009 gjennomført regelmessige stikkprøvekontroller av tjenestens gjennomgang av arbeidsregistreringer som ikke er tilført nye opplysninger de siste fem årene. Ifølge retningslinjene § 3-7 tredje ledd skal registreringene da slettes dersom de ikke lenger er nødvendig for formålet.

Tjenesten hadde i 2009 en gjennomgang av registreringer på et større antall personer i SMART for å vurdere hvorvidt de skulle opprettholdes eller slettes i henhold til femårsregelen. Utvalgets stikkprøvekontroll viste at denne gjennomgangen ikke var basert på individuelle vurderinger, noe PST selv erkjente da registreringene skulle fremlegges for utvalget. Tjenesten vurderte derfor de videreførte registreringene på nytt. Dette førte til at bare om lag en femtedel av registreringene som først var videreført ble opprettholdt. Saken illustrerer at det er av stor betydning at det foretas en individuell vurdering av hver arbeidsregistrering ved spørsmål om videreføring.

Utvalget vil i 2010 fortsatt føre en regelmessig og tett kontroll av tjenestens videreføring av arbeidsregistreringer etter femårsregelen.

### **2.4 Registrering på bakgrunn av politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning mv.**

Utvalget har tidligere tatt opp enkeltregistreringer som berører forbudet i PST-instruksen § 15. Under behandlingen av fjorårets årsmelding kommenterte kontroll- og konstitusjonskomiteen at dette var et viktig kontrollområde og forutsatte at utvalget fortsatt arbeider med disse spørsmålene.

PST-instruksen § 15 lyder slik:

«Opplysninger om en person kan ikke behandles 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.»

Utvalget har tatt opp enkeltregistreringer i SMART som har stått i et tvilsomt forhold til forbudet i bestemmelsen. Tjenesten har valgt å slette flere av registreringene utvalget har tatt opp.

PSTs forebyggende arbeid innenfor fagfeltet kontrækstremisme kan i en del tilfeller reise prinsipielle spørsmål om grensen mot blant annet legitim politisk og religiøs virksomhet, som må avgjøres etter en konkret og individuell vurdering. Hvilke organisasjoner og miljøer som faller innenfor tjenestens ansvarsområde, og som tjenesten derfor vil ha adgang til å registrere opplysninger om, vil også avhenge av det til enhver tid gjeldende trusselbildet.

Utvalget har bedt PST om en skriftlig redegjørelse for tjenestens praksis i tilknytning til forbudet i PST-instruksen § 15, herunder hvilke kriterier eller faktorer som må foreligge for at tjenesten kan behandle opplysninger om en persons politiske, religiøse eller filosofiske overbevisning. Videre har utvalget bedt om at tjenesten belyser hvilken grad av tilknytning til voldelige organisasjoner eller miljøer som kan legitimere behandling av opplysninger om en person, samt om deltakelse i demonstrasjoner kan være tilstrekkelig for arbeidsregistreringer. Saken er fortsatt til behandling.

Utvalget vil også i 2010 kontrollere PSTs registreringspraksis opp mot PST-instruksen § 15.

### **2.5 Kontrollen med emnearkiver og personsaksarkiver – avlevering av eldre materiale til Riksarkivet**

Utvalget har i 2009 fortsatt kontrollen med emne- og personsaksarkiver i tjenesten. Kontrollen på dette punktet har særlig bestått i å undersøke at PST har gjennomgått og sortert ut saker og dokumenter uten faglig relevans for tjenesten, samt at materialet som er gjennomgått og forberedt for makulering oppbeva-

res atskilt fra annet arkivmateriale. Denne kontrollen har i 2009 ikke gitt grunnlag for oppfølging overfor tjenesten.

I meldingen for 2008 orienterte utvalget om at det har holdt seg orientert om tjenestens arbeid med avlevering til Riksarkivet, som tjenesten igangsatte sommeren 2007 etter opphevingen av makuleringsstoppen. PST har i 2009 orientert utvalget om at det fortsatt er enkelte praktiske og juridiske spørsmål som må avklares før avleveringen kan påbegynnes. I tillegg er det fortsatt deler av det eldre materialet som ikke er gjennomgått med tanke på avlevering eller makulering. Utvalget vil følge opp disse spørsmålene i 2010.

### 3. Utlevering av personopplysninger til utenlandske samarbeidende tjenester

Utvalget har i 2009 videreført praksisen med å ta regelmessige stikkprøver blant PSTs utleveringer av personopplysninger til utenlandske samarbeidende tjenester.

I retningslinjene for behandling av opplysninger i PST kapittel 4 er det gitt regler for tjenestens utlevering av opplysninger til utenlandske samarbeidende tjenester. Et viktig kontrollpunkt for utvalget er å etterse at vilkårene i § 4-1 er oppfylt. I bestemmelsen heter det i tredje ledd:

«Opplysninger kan utleveres til utenlandske samarbeidende politimyndigheter og sikkerhets- eller etterretningstjenester for å avverge eller forebygge straffbare handlinger eller dersom det er nødvendig for å verifisere opplysninger. Slik utlevering skal likevel kun skje etter en vurdering av forholdsmessigheten mellom formålet med utleveringen og konsekvensen for den enkelte.»

I denne sammenheng er en viktig kontrolloppgave å se til at tjenesten foretar en grundig vurdering i forkant av utleveringene. Det er nødvendig at tjenesten vurderer konkret hvor viktige de aktuelle opplysningene er, hvem som er mottaker og hvilke konsekvenser en utlevering kan få for personene opplysningene gjelder. Formålet med utvalgets kontroll med utleveringer av personopplysninger til utenlandske samarbeidende tjenester er særlig å sikre at tjenesten ikke utleverer opplysninger i strid med retningslinjene for PSTs behandling av opplysninger eller Norges internasjonale menneskerettighetsforpliktelser. Utvalget er blant annet opptatt av at tjenesten skal være tilbakeholden med å utlevere opplysninger til stater som ikke respekterer menneskerettighetene.

Uverifiserte opplysninger kan bare utleveres dersom det i tillegg foreligger «vesentlige sikkerhetsmessige hensyn» som tilsier at ulevering kan skje, jf. § 4-1 fjerde ledd. PST skal i slike tilfeller også legge vekt på opplysningenes «kvalitet og viktighet» og «hvem som er omhandlet og hvem som er mottaker».

Dersom opplysningene er uverifiserte, skal tjenesten også gjøre mottaker av opplysningene oppmerksom på dette.

Utvalget har etablert en kontrollrutine der tjenesten til hver inspeksjon i DSE fremlegger en oversikt over hvilke opplysninger som er utlevert siden forrige inspeksjon. Fra denne oversikten velger utvalget ut stikkprøver og ber om at grunnlagsdokumentasjon som kan belyse bakgrunnen for utleveringen blir fremlagt. I 2009 har utvalget i tillegg tatt stikkprøver ved søk blant utleverte opplysninger som er journalført i tjenestens elektroniske journalføringssystem.

Utvalgets kontroll på dette området i 2009 har ikke gitt grunnlag for å kritisere tjenesten. Utvalget vil i tiden fremover fortsette å føre en målrettet kontroll med PSTs informasjonsutveksling med utenlandske samarbeidende tjenester.

### 4. PSTs bruk av skjulte tvangsmidler

Utvalget har i tidligere årsmeldinger regelmessig orientert om kontrollen med PSTs bruk av skjulte tvangsmidler. Tjenesten har adgang til å benytte seg av de samme skjulte tvangsmidlene som det øvrige politiet har ved ordinær etterforskning, herunder kommunikasjonskontroll, romavlytting og hemmelig ransaking. Siden 2005 har PST også hatt hjemmel til å benytte seg av skjulte tvangsmidler under etterforskning for å *avverge* straffbare handlinger som berører tjenestens ansvarsområde og for å *forebygge* slike straffbare handlinger.

Også i 2009 har utvalget i forbindelse med inspeksjonene av PST kontrollert tjenestens bruk av skjulte tvangsmidler i enkeltsaker. Et viktig element i denne kontrollen er å undersøke tjenestens samlede informasjonsgrunnlag i enkeltsaker for å se om det er samsvar mellom dette og innholdet i PSTs begjæringer til retten. Et annet sentralt kontrollpunkt er å se til at PST benytter tvangsmiddelet fullt ut i samsvar med rettens tillatelse – typisk at et tvangsmiddel ikke benyttes utover den tidsperioden retten har fastsatt. Utvalget kontrollerer også at overvåkingstiltaket utvikles dersom forutsetningene for det faller bort, for eksempel hvis mistanken eller undersøkelsesgrunnlaget blir avkrefte.

Den samlede bruken av skjulte tvangsmidler er også av interesse for utvalget. Det har videre vært et kontrollpunkt å etterse at tjenesten ikke iverksetter etterforskning med tvangsmiddelbruk i avvergende øyemed i saker som i realiteten er av forebyggende karakter. Bakgrunnen for dette er særlig Stortingets forutsetning om at skjulte tvangsmidler i forebyggende øyemed skal være en sikkerhetsventil som skal brukes med stor forsiktighet. Av samme grunn har utvalget ført kontroll med at tjenesten kun benytter skjulte tvangsmidler ved forebygging av de mest alvorlige straffbare handlingene.

Kontrollen av PSTs tvangsmiddelbruk i enkeltsaker i 2009 har ikke gitt grunnlag for å kritisere tjenesten. Den samlede bruken av tvangsmidler har vært av omtrent samme omfang i 2009 som i 2008.

Utvalgets kontroll med PSTs bruk av skjulte tvangsmidler er utfordrende og krever i stor grad at utvalget går inn i og vurderer enkeltsaker, noe som er meget tidkrevende. Særlig den etterfølgende kontrollen av om det er samsvar mellom det samlede informasjonsgrunnlaget hos tjenesten og begjæringer som blir fremsatt til retten er ressurskrevende, og den kan bare i noe begrenset omfang gjennomføres innenfor rammen av den løpende inspeksjonsvirksomheten. Selv om utvalget ser at tjenesten er bevisst på de skrankene straffeprosessloven og politiloven setter for bruk av tvangsmidler, og tjenestens begjæringer til retten i mange tilfeller er grundig underbygd, tar utvalget i 2010 sikte på å videreutvikle kontrollmetodene på dette området.

## 5. PSTs behandling av begjæringer om avgradering og innsyn

Utvalget orienterte i fjorårets melding om en prinsipielt viktig sak om PSTs behandling av begjæringer om avgradering og innsyn, som var tatt opp med tjenesten og med Justis- og politidepartementet. Saken hadde blant annet bakgrunn i en klagesak der klageren hadde bedt om innsyn i eventuelle opplysninger om sin avdøde far, som klageren mente tjenesten hadde behandlet opplysninger om. Saken reiste flere spørsmål om innsyn i PSTs arkiver og registre, herunder plikten etter informasjonssikkerhetsforskriften § 2-13 til å vurdere om avgradering skal foretas ved henvendelser om innsyn og anvendelsen av merofentlighetsprinsippet etter offentleglova for innsyn i PSTs arkiver og registre.

Klagesaken er en av flere henvendelser til utvalget fra personer som har fått avslag på innsynsbegjæringer til PST. Kontroll- og konstitusjonskomiteen forutsatte under behandlingen av årsmeldingen for 2008 at utvalget arbeidet videre med disse spørsmålene og at det ble redegjort for dette arbeidet i årsmeldingen for 2009.

I sin avsluttende uttalelse i saken, som utvalget orienterte om i årsmeldingen for 2008, ba utvalget Justis- og politidepartementet om å gi tilbakemeldinger til utvalgets merknader.

Departementet viste i sitt svar til at det er et krav om å vurdere meroffentlighet for ugraderte dokumenter, og at det da må vurderes om det finnes andre grunner som tilsier unntak fra offentlighet enn hensynet til rikets sikkerhet. Når det gjaldt spørsmål om innsyn relatert til eldre forhold, påpekte Justis- og politidepartementet at dette er noe som vil kreve et større utredningsarbeid som det ikke er tatt stilling til om skal igangsettes. Departementet understreket at det ville følge opp spørsmålet om mulig manglende sam-

menheng mellom reglene i informasjonssikkerhetsforskriften § 2-13 og det forhold at det er å anse som en gradert opplysning om en person er registrert i PST eller ikke. Det ble opplyst at utvalget vil bli orientert om dette når departementets vurdering foreligger. Departementet opplyste dessuten at det i samarbeid med PST hadde utarbeidet et nytt og mer dekkende svarbrev som tjenesten benytter i de tilfellene der begjæringer om innsyn blir avslått.

På bakgrunn av departementets svar, undersøkte utvalget den aktuelle klagesaken hos PST og ba tjenesten om å gjøre rede for hvilke konkrete vurderinger som ble gjort i forbindelse med klagerens begjæring om innsyn. PST ble dessuten bedt om å gi en redegjørelse for hvordan tjenesten vurderer begjæringer om innsyn i eldre opplysninger, sett i forhold til prinsippet i kontrollloven § 8 nr. 1 om at opplysning om at noen har vært gjenstand for overvåkingsvirksomhet eller ikke anses som gradert.

PST viste i sitt svar til Justis- og politidepartementets tidligere brev i saken og prinsippet om at tjenesten verken kan bekrefte eller avkrefte hvorvidt en person er registrert i tjenestens arkiver eller registre. Tjenesten bemerket at spørsmålet var til vurdering i departementet og at tjenesten ønsket å avvente denne vurderingen før det ble foretatt en eventuell praksisendring. Også når det gjaldt spørsmål om vurderingen av begjæringer om innsyn i eldre opplysninger, viste tjenesten til at saken var til vurdering i Justis- og politidepartementet.

På grunnlag av tjenestens svar, fant utvalget det nødvendig å ta saken opp på nytt med Justis- og politidepartementet. Utvalget ba i brev til departementet om en tilbakemelding på om arbeidet med å vurdere spørsmålet om innsyn i eldre opplysninger var igangsatt, og eventuelt hvilket resultat departementet var kommet til. Departementet ble dessuten bedt om å gjøre rede for i hvilken grad PST etter regelverket bør avgradere informasjon om at personer ikke har vært registrert i tjenestens arkiver og registre når det dreier seg om en henvendelse vedrørende eventuelle eldre registreringer. I den sammenheng ba utvalget om svar på hvilke vurderinger som blir gjort i henhold til informasjonssikkerhetsforskriften §§ 2-5 og 2-6 i forbindelse med innsynsbegjæringer i eldre opplysninger. Disse bestemmelsene gir regler om automatisk avgradering etter 30 år og oppstiller unntak fra denne hovedregelen. Til slutt ba utvalget departementet om å redegjøre for status når det gjelder den varslede vurderingen av den mulig manglende sammenhengen mellom informasjonssikkerhetsforskriften § 2-13 og det forhold at informasjon om en person er registrert i PST eller ikke anses som en gradert opplysning.

I 2009 fikk utvalget enkelte klager fra personer som hadde begjært innsyn i PSTs arkiver og registre under henvisning til personopplysningsloven, men

som har fått avslag både fra tjenesten og fra Justis- og politidepartementet i klageomgangen. Sakene reiste blant annet et prinsipielt spørsmål om personopplysningsloven kan anføres som grunnlag for å begjære innsyn i PSTs arkiver og registre. Om forholdet til andre lover heter det i personopplysningsloven § 5 at «[b]estemmelsene i loven gjelder for behandling av personopplysninger om ikke annet følger av en særskilt lov som regulerer behandlingsmåten». Av PSTs og departementets svar til klagerne gikk det frem at det syntes å foreligge en uklarhet med hensyn til grunnlaget for å avslå krav om innsyn etter personopplysningsloven. På denne bakgrunn ba utvalget Justis- og politidepartementet om å redegjøre for det eventuelle lovgrunnlaget for at PSTs behandling av opplysninger er unntatt fra anvendelsesområdet til personopplysningsloven.

Utvalget avventer Justis- og politidepartementets svar på spørsmålene som er omtalt ovenfor, og vil redegjøre for sine avsluttende merknader til dette i meldingen for 2010. Utvalget vil i 2010 også for øvrig være opptatt av spørsmål i tilknytning til avgradering og innsyn i opplysninger PST behandler.

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

I årsmeldingene for 2007 og 2008 har utvalget orientert om enkelte problemstillinger vedrørende registrerings- og slettingsbegrepet i forbindelse med behandling av opplysninger i PSTs arbeidsregister. Ved Stortingets behandling av fjorårets melding ba kontroll- og konstitusjonskomiteen om å bli holdt orientert om saken.

Et av spørsmålene utvalget tok opp med tjenesten var om regelverket for PSTs behandling av opplysninger gir tjenesten anledning til å behandle etterretningsopplysninger om en person etter at vedkommende etter en faglig vurdering har blitt slettet som objekt i arbeidsregisteret. Ved avslutningen av saken uttalte utvalget at det vanskelig kunne se at regelverket ga anledning til å beholde etterretningsinformasjon om en person etter dette tidspunktet. Utvalget ba tjenesten om å gjennomgå de problemstillingene som saken reiste og eventuelt ta initiativ til nødvendige endringer i praksis eller regelverk.

Det viste seg vanskelig for tjenesten å finne en praktisk løsning, og problemstillingen ble tatt opp med Justis- og politidepartementet med tanke på om det var mulig å foreta en presisering i regelverket. Til dette uttrykte utvalget i fjorårets melding at det på generelt grunnlag bør utvises varsomhet med å foreta tilpasninger i tjenestens regelverk når dette er begrunnet i tekniske eller andre utfordringer knyttet til håndhevelsen av bestemmelsene. I denne sammenheng ble viktigheten av hensynet til den enkeltes personvern påpekt.

Utvalget har også i 2009 hatt oppmerksomheten rettet mot PSTs registrering og sletting av arbeidsregistreringer i SMART. Relatert til den konkrete saken har tjenesten informert utvalget om at departementet ønsker at PST skal finne en teknisk løsning på problemstillingen, istedenfor at det foretas regelverksendringer. Tjenesten arbeider derfor med å finne en teknisk løsning på de sidene ved dagens slettingsrutiner som utvalget har hatt merknader til. Denne løsningen, som tjenesten skal presentere for departementet, skal medføre at søkemulighetene på objekter som er slettet i SMART blir mer begrenset enn de er per i dag. Utvalget vil fortsette å holde seg orientert om dette arbeidet i 2010 og gi en ny tilbakemelding i neste årsmelding.

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

Samarbeidet mellom PST og utlendingsmyndighetene er i dag relativt omfattende og gjelder blant annet informasjonsutveksling i utlendingssaker. Opparbeidelse av kunnskap om samarbeidsrelasjonene mellom EOS-tjenestene og andre offentlige myndigheter har vært vektlagt fra utvalgets side de senere årene. Siden utvalgets kontrollområde er funksjonelt avgrenset, kan utvalget også ha et mer direkte kontrollansvar overfor myndigheter som samarbeider med og utveksler informasjon med EOS-tjenestene.

PST og Utlendingsdirektoratet (UDI) har over lengre tid arbeidet med å etablere omforente retningslinjer for hvordan samarbeidet mellom PST og utlendingsmyndighetene skal gjennomføres. I årsmeldingen for 2008 forutsatte utvalget at retningslinjene ville være på plass i løpet av kort tid.

Utvalget fikk i september 2009 oversendt fra UDI retningslinjene for informasjonsutveksling mellom UDI/Utlendingsnemnda (UNE) og PST. Retningslinjene skal «tilrettelegge og sikre en kvalitativ god og ensartet informasjonsutveksling mellom UDI/UNE og PST i de saker der slik informasjonsutveksling er nødvendig», jf. punkt 1. Retningslinjene gjelder UDIs og UNEs kontakt med PST i alle enkeltsaker etter utlendingsloven og statsborgerloven.

Retningslinjene gir blant annet nærmere bestemmelser om gradering av opplysninger som behandles av utlendingsmyndighetene, regler om partsinnsyn og bestemmelser om egne kontaktpunkter hos PST og utlendingsmyndighetene for å sikre oppfølgingen av retningslinjene. Også hvilke rutiner som skal følges når utlendingsmyndighetene oversender en sak til PST av eget tiltak og når PST anmoder om opplysninger i en sak, er regulert.

Utvalget er tilfreds med at retningslinjene for samarbeidet mellom utlendingsmyndighetene og PST endelig er på plass, og at forholdene er lagt til rette for en klar fremgangsmåte for informasjonsutveksling. Det har etter utvalgets syn eksistert et åpen-

bart behov for å få samarbeidet mellom tjenesten og utlendingsmyndighetene inn i klarere rammer.

Utvalget vil gjennom inspeksjonene av PST i 2010 holde seg orientert om tjenestens samarbeid med utlendingsmyndighetene og i den forbindelse føre kontroll med at bestemmelsene i de nye retningslinjene etterleves. Utvalget vil i 2010 også ha et møte med UDI, der direktoratets samarbeid med PST vil være et sentralt tema.

### 8. Etterforskning av PSTs kilder

I årsmeldingen for 2008 orienterte utvalget om at det hadde besluttet å foreta nærmere undersøkelser vedrørende PSTs bruk av en kilde som kan ha gjort seg skyldig i krigsforbrytelser og brudd på menneskerettighetene. Saken hadde sin bakgrunn i et presseoppslag der det ble kjent at PST skal ha samarbeidet med en afghansk general med opphold i Norge for å få informasjon om situasjonen i Afghanistan. Det ble hevdet i pressen at Oslo statsadvokatembeter etter anbefaling fra PST besluttet å ikke iverksette etterforskning av vedkommende.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen ba ved sin behandling av årsmeldingen for 2008 om å bli holdt orientert om saken. Utvalgets undersøkelser har bestått i en gjennomgang av saksdokumenter med sikte på å avklare om de opplysningene som ble gitt til statsadvokaten hadde sitt grunnlag i den informasjonen tjenesten hadde om generalen. I tillegg har utvalget undersøkt om PST hadde inngått en avtale med personen om unnlatt etterforskning mot at vedkommende samarbeidet med tjenesten, eller om tjenestens anbefaling til statsadvokaten var begrunnet i at en etterforskning ville begrense tjenestens mulighet for å få informasjon fra kilden. De undersøkelsene som ble gjort ga ikke tilstrekkelig grunnlag for å gå videre med saken.

Saken har imidlertid reist prinsipielle spørsmål om PSTs bruk av kilder som kan ha vært involvert i alvorlige straffbare handlinger. Slike saker vil ofte kreve vanskelige avveininger når det gjelder omfanget og utstrekningen av samarbeidet, samt reise spørsmål om eventuelle motytelser. Situasjonen kan være at kilden har informasjon som er av stor betydning for PSTs mulighet til å forebygge eller etterforske lovbrudd mot rikets sikkerhet og selvstendighet. På den annen side kan det stride mot den alminnelige rettsfølelsen å innlede et nært samarbeid med vedkommende. Dette er problemstillinger som opptar utvalget i kontrollen med tjenesten, og utvalget vil derfor ha oppmerksomhet rettet mot denne problematikken fremover.

### 9. Forebyggende saker ved en lokal PST-enhet

I årsmeldingen for 2008 orienterte utvalget om at det hadde stilt spørsmål til tre forebyggende saker ved en lokal PST-enhet, på bakgrunn av utvalgets in-

speksjon av enheten. I én av de tre forebyggende sakene kritiserte utvalget PST-enheten for å behandle opplysninger i en observasjonsrapport om personer med tilknytning til et religiøst samlingssted. Enkelte av dem kunne mistenkes for å forberede straffbare handlinger som PST har til oppgave å forebygge. Utvalget vurderte det slik at opplysningene dermed ble behandlet i et lokalt arbeidsregister, noe som er i strid med retningslinjer fra DSE. I tillegg fant utvalget at behandlingen av opplysninger om noen av personene var gjort i strid med PST-instruksen § 15, som forbyr behandling av opplysninger om en person kun på bakgrunn av blant annet vedkommendes religiøse overbevisning.

Utvalget ba PST om å foreta en ny vurdering av om opplysningene om personer med tilknytning til det religiøse samlingsstedet fremdeles skulle behandles av tjenesten. Kontroll- og konstitusjonskomiteen forutsatte ved behandlingen av årsmeldingen for 2008 at den ble holdt orientert om fremdriften i saken.

I sitt svar til utvalget viste PST til arkivloven og ga uttrykk for at alt som produseres og har en verdi for saksbehandlingen eller som dokumentasjon, skal oppbevares. Videre skrev tjenesten at rapporten inngikk som et dokument i en avsluttet forebyggende sak og at saken var sendt til DSE for oppbevaring. PST konkluderte med at det ikke var mulig å ta ut et dokument som har vært en del av saksbehandlingen i en forebyggende sak for så å makulere det. Observasjonsrapporten kunne derfor ikke slettes.

Blant annet fordi observasjonsrapporten ble skrevet to år før den forebyggende saken ble opprettet, var utvalget uenig med PST i at rapporten var fremkommet gjennom arbeidet med den forebyggende saken. Utvalget fant grunn til å påpeke at rapporten var å anse som et lokalt arbeidsregister som skulle ha vært avvirket, og uttalte:

«Det må trolig ses som en omgåelse av regelverket for behandling av opplysninger i PST dersom tjenesten tar utskrift av store deler av arbeidsregistret Smart for å lagre disse på en forebyggende sak, med den konsekvens at disse opplysningene ikke blir gjenstand for revurdering etter femårsregelen, jf retningslinjene § 3-7.

På bakgrunn av dette har utvalget funnet grunn til å bemerke at arkivlovens regler om bevaring stiller krav til bevissthet i tjenesten i forhold til hvilke opplysninger som legges på saker tjenesten arbeider med, og at det her må foretas en vurdering i forkant av hvilken betydning opplysningene har for saken.»

Saken har reist viktige spørsmål vedrørende behandling av opplysninger i lokale arbeidsregistre og om forholdet til arkivloven. Dette er blant de problemstillingene som utvalget vil følge opp i forbindelse med inspeksjoner av lokale PST-enheter i 2010.



## 10. Utfyllende begrunnelse til personer som klager til utvalget over ulovlig overvåking

I forbindelse med behandlingen av en klage på PST som gjaldt ulovlig overvåking oppstod det et prinsipielt spørsmål om hvilken begrunnelse utvalget kunne gi til klageren ved avslutningen av klagesaken når saken hadde gitt grunnlag å kritisere tjenesten.

Det følger av kontrollinstruksen § 8 annet ledd at «[u]ttalelser til klagerer bør være så fullstendige som det er mulig uten å gi graderte opplysninger». Utgangspunktet for klager på PST er likevel at det bare kan «... uttales om klagen har gitt grunn til kritikk eller ikke». Utvalget har imidlertid anledning til å foreslå overfor Justis- og politidepartementet at det bør gis en fyldigere begrunnelse til klageren. Spørsmålet som oppstod i saken var om klager kunne gis en mer utfyllende begrunnelse når utvalgets undersøkelser hadde avdekket andre og mindre kritikkverdige forhold enn de klagen opprinnelig rettet seg mot.

Om sakens prinsipielle sider uttalte utvalget:

«Utvalgets undersøkelse av As klage viste at PST hadde oppbevart opplysninger om vedkommende utover det som var nødvendig ut fra formålet med behandlingen. Selv om passiv oppbevaring av opplysninger normalt sett anses mindre inngripende enn om opplysningene faktisk benyttes, vil dette forholdet likevel være å anse som overvåkingsmessig virksomhet som var i strid med regelverket. Det regelstridige forhold utvalget har påpekt var ikke, som PST synes å legge til grunn, den tekniske feilen, men derimot den fortsatte oppbevaringen av opplysningene. At det kritikkverdige forholdet er forårsaket av en teknisk feil hos tjenesten kan vanskelig ses å få betydning.

Når personer henvender seg til utvalget for å klage på ulovlig overvåking vil det være en sentral oppgave for utvalget å undersøke om det har skjedd noe ulovlig eller regelstridig i forhold til klager. Karakteren av PSTs virksomhet innebærer imidlertid at enkeltpersoner ikke har grunnlag for å vite hva slags overvåkingsmessig virksomhet de eventuelt er blitt utsatt for. Det synes derfor ikke rimelig å forvente at klager må ha rettet sin henvendelse mot det forhold utvalget finner kritikkverdig, for å skulle bli orientert om utfallet av utvalgets saksbehandling. Etter utvalgets syn må hensynet til enkeltpersoners legitime interesse i å få vite at PST har begått en urett mot dem veie tungt. At slik melding gis må også anses som en nødvendig forutsetning for at samfunnet kan ha tillit til at kontrollen med eos-tjenestene fungerer tilfredsstillende.»

Det var etter dette vanskelig for utvalget å finne holdepunkter for at klageren ikke skulle orienteres om at det var uttalt kritikk i saken. PST ble derfor på nytt bedt om å vurdere utvalgets anmodning om å gi en fyldigere begrunnelse for utvalgets kritikk til klageren. PST ble bedt om å forelegge saken for Justis- og politidepartementet dersom tjenesten ikke fant å kunne gi klageren en nærmere begrunnelse for utvalgets kritikk. Utvalget understreket samtidig at det kunne være hensiktsmessig å gi klageren en fyldigere

begrunnelse, siden en standardisert orientering ved avslutningen av saken kunne føre til at klageren oppfattet kritikken som mer alvorlig enn det den i realiteten var.

PST uttalte i sitt svar blant annet følgende:

«Etter en fornyet vurdering av saken er PST fortsatt av den vurdering at det bør være en sammenheng mellom det forhold det er klaget over og den eventuelle feil som er av dekket gjennom utvalgets undersøkelser. Når det gjelder denne konkrete saken anser PST også at det er verd å merke seg at det i utgangspunktet var relevant å behandle opplysningene samt at grunnen til den manglende slettingen var en beklagelig feil som nå er rettet. Vi kan av denne grunn ikke se at det foreligger noe grunnlag for å gi A medhold i klagen og kan derfor heller ikke se at det foreligger grunn for å informere ham om det betydelig mindre alvorlige forholdet som er blitt avdekket gjennom utvalgets arbeid.»

PST oversendte etter dette saken til Justis- og politidepartementet, som i sitt svar til PST skrev at det i all hovedsak var enig i utvalgets vurderinger. Departementet fant det ikke rimelig å forvente at en klage må rette seg mot de forholdene utvalget finner kritikkverdige for at vedkommende skal kunne bli orientert om utfallet av utvalgets behandling av klagen. Justis- og politidepartementet var enig i at det burde utarbeides en fyldigere begrunnelse, slik at saken ikke fremstod som mer alvorlig enn den i realiteten var.

Utvalget mottok deretter et forslag fra PST til utfyllende begrunnelse overfor klageren:

«I forbindelse med EOS-utvalgets behandling av en klagesak fra A har utvalget avdekket at PST over for lang tid har oppbevart informasjon om vedkommende. Bakgrunnen for at opplysningene ble oppbevart for lenge var en feil i systemet som skal finne opplysninger som skal vurderes slettet. PST har med dette ikke behandlet opplysninger i samsvar med de interne retningslinjene for behandling av opplysninger. Denne beklagelige feilen er nå rettet.»

Utvalget anså forslaget fra tjenesten som tilstrekkelig til å klargjøre utvalgets kritikk. Siden klageren på dette tidspunktet hadde gått bort, ble begrunnelsen imidlertid ikke formidlet til vedkommende.

Saken har gitt viktige avklaringer når det gjelder forståelsen av kontrollinstruksen § 8 annet ledd og utvalgets begrunnelse til klagerer der utvalget finner grunn til å rette kritikk mot PST.

## IV. Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM)

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

Inspeksjonene i NSM har i 2009 vært lagt opp på tilsvarende måte som tidligere år. Sentralt står utvalgets gjennomgang av negative klageavgjørelser i sa-

ker om sikkerhetsklarering. Ved hver inspeksjon i NSM gjennomgår utvalget også et antall ikke påklagede negative klareringsavgjørelser. Disse velges ut av sekretariatet under inspeksjonsforberedelsen. Utvalget inspiserer også tjenestens elektroniske saksbehandlingsverktøy for klareringssaker og foretar inspeksjon av NSMs journaler og arkiver.

Utvalget har i 2009 gjennomført fire inspeksjoner i NSM. Videre har utvalget inspisert personellsikkerhetstjenesten ved Departementenes servicesenter, Forsvarets forskningsinstitutt, og Justis- og politidepartementet. I tillegg kommer inspeksjonene av personellsikkerhetstjenesten i Forsvarets sikkerhetstjeneste (FOST), som er nærmere omtalt i kapittel V.

Utvalget har i 2009 mottatt tre klager på NSM, mot én klage i 2008. En av klagen gjaldt også PST, E-tjenesten og FOST. Det er ikke uttalt kritikk i de klagesakene som er avsluttet.

En sak om rett til innsyn i referat fra sikkerhetssamtale før klareringsavgjørelse er fattet er omtalt i avsnitt 4.

Utvalget har i 2009 avsluttet en klagesak som blant annet har reist generelle spørsmål om henleggelse av klareringssaker, blant annet vedrørende innsyns- og klagerett. Saken er nærmere omtalt i avsnitt 5.

## 2. Autorisasjon for *begrenset* ved tilbakekall av sikkerhetsklarering

I årsmeldingen for 2006 orienterte utvalget om en klagesak som gjaldt adgangen til å bli autorisert for BEGRENSET til tross for tap av sikkerhetsklarering. Klagesaken reiste blant annet generelle spørsmål om dispensasjonsbestemmelsen i personellsikkerhetsforskriften § 5-2 annet ledd, herunder spørsmål om klagerett på avgjørelser om ikke å gi dispensasjon for autorisasjon for BEGRENSET. Videre ga saken grunnlag for å ta opp generelle problemstillinger om adgangen til å sikkerhetsklarere personell under omstilling i Forsvaret. Denne siden av saken er omtalt i avsnitt 5 i kapittel V.

På bakgrunn av utvalgets henvendelse, sendte NSM i 2007 et forslag til praksis- og regelverksendringer til Forsvarsdepartementet der tjenesten foreslo at den enkelte burde gis klagerett på negativ dispensasjonsavgjørelse fra klareringsmyndigheten. I tillegg foreslo NSM en omlegging av praksis slik at klareringsmyndigheten informerer om muligheten til å søke dispensasjon etter § 5-2.

NSM har i et brev til utvalget i 2009 redegjort for status i saken. Det fremgår her at Forsvarsdepartementet i 2008 ga sin tilslutning til praksisendringen, og at følgende tekst er tatt inn i NSMs veiledning til sikkerhetsloven kapittel 6 og forskrift om personellsikkerhet:

«Ved negativ avgjørelse om sikkerhetsklarering skal det i underretningen til så vel den omspurte som til autorisasjonsansvarlig opplyses om muligheten autorisasjonsansvarlig har til å søke dispensasjon etter § 5-2, siste ledd.»

Om klageretten på negative dispensasjonsavgjørelser uttalte departementet at det synes nødvendig med lov- eller forskriftsendring. Departementet ba NSM om å utforme et konkret forslag til en slik regelendring.

Forslaget til regelverksendring er fortsatt til vurdering i NSM. Utvalget har bedt om å bli holdt underrettet om NSMs videre arbeid og vil redegjøre nærmere for dette i årsmeldingen for 2010.

## 3. To saker om brudd på dokumentetsikkerheten i Forsvaret

I årsmeldingene for 2006 og 2007 orienterte utvalget om to saker vedrørende brudd på dokumentetsikkerheten i Forsvaret. Sakene var så vidt omfattende at de kunne tyde på en systemsvikt i Forsvarets systemer og rutiner for beskyttelse av sikkerhetsgradert informasjon.

Den ene saken hadde sin bakgrunn i at en tidligere offiser hadde lagret flere tusen sider graderte dokumenter i sitt hjem. I avsluttende brev til NSM i juni 2009 uttalte utvalget blant annet følgende:

«Utvalget har merket seg at FOST i brev 18. desember 2008 til NSM og Forsvarsstaben anbefaler at saken avsluttes uten at det foretas en skadevurdering med hensyn til mulig kompromitteringsfare knyttet til den store mengden dokumenter gradert Begrenset i saken. Dette er særlig begrunnet i den tiden som har gått samt innholdet i dokumentene.»

På bakgrunn av den tiden som har gått siden utvalget tok opp problemstillingen knyttet til den store mengden dokumenter gradert Begrenset, har utvalget ingen innvendinger mot at det ikke foretas en skadevurdering av dokumentene. Saken gir derfor ikke grunn til noe ytterligere fra utvalgets side. Utvalget vil imidlertid understreke at saken har reist prinsipielle problemstillinger om kontrollbehovet og skadepotensialet for kompromittering av dokumenter gradert Begrenset. NSMs brev 2. august 2007 har etter utvalgets syn bidratt til viktige avklaringer, og utvalget vil legge denne forståelsen til grunn i det videre kontrollarbeidet.»

Den andre saken gjaldt omfattende restanser av graderte dokumenter som kom frem i forbindelse med at Forsvarets overkommando flyttet ut av Huseby leir. Saken ga inntrykk av at Forsvaret har hatt manglende rutiner når det gjelder dokumentetsikkerheten. NSM har i 2009 orientert utvalget om at tjenesten i et brev til forsvarssjefen har lagt til grunn at Forsvaret fortsatt arbeider med å finne de savnede dokumentene, herunder graderte NATO-dokumenter, og at Forsvaret utarbeider en skadevurdering i samsvar med de kravene som er oppstilt i forskrift om sikker-

hetsadministrasjon. NSM har videre forutsatt at Forsvaret ivaretar sitt ansvar etter sikkerhetsloven med forskrifter og at det iverksettes tiltak for at liknende hendelser ikke skal skje i framtiden.

Etter en helhetsvurdering, der det blant annet ble lagt vekt på den tiden som har gått siden NSM tok opp saken med FOST, besluttet NSM imidlertid ikke å forfølge saken videre. NSM har overfor utvalget likevel varslet om at rutiner for dokumentets sikkerheten i Forsvaret har blitt og fortsatt vil bli fulgt opp gjennom tjenestens tilsynsvirksomhet. På bakgrunn av redegjørelsen fra NSM, har utvalget ikke funnet grunn til å foreta seg noe ytterligere i saken.

#### 4. Spørsmål om innsyn i referat fra sikkerhetssamtale

Under en inspeksjon av NSM i mai 2008 fikk utvalget en redegjørelse for tjenestens gjennomføring av sikkerhetssamtaler. Utvalget fant etter dette grunn til på prinsipielt grunnlag å ta opp med tjenesten enkelte problemstillinger i tilknytning til omspurtes rett til innsyn i referat fra sikkerhetssamtale.

Den som blir vurdert sikkerhetsklarert har etter sikkerhetsloven § 25a rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter «[e]tter at avgjørelse om sikkerhetsklarering er fattet». Til sammenligning er hovedregelen for enkeltvedtak at parten kan kreve innsyn i dokumentene under sakens gang, jf. forvaltningsloven § 18 første ledd. Hensynet til kontradiksjon tilsier at den som blir vurdert sikkerhetsklarert i utgangspunktet bør kunne få dokumentinnsyn også før avgjørelsen blir fattet av klareringsmyndigheten. Begrunnelsen for den etterfølgende innsynsretten er ifølge forarbeidene til sikkerhetsloven at en rett til innsyn før avgjørelse er fattet i særlig grad vil kunne redusere verdien av en sikkerhetssamtale for klareringsmyndigheten, jf. Ot.prp. nr. 59 (2004–2005) på side 33.

Utvalget kunne ikke se at dette sikkerhetshensynet gjorde seg like sterkt gjeldende etter at en sikkerhetssamtale er gjennomført, og ba NSM om en skriftlig redegjørelse for sitt syn på om omspurte har rett til å gjøre seg kjent med og eventuelt kommentere referatet fra sikkerhetssamtalen før avgjørelsen blir fattet. Videre stilte utvalget spørsmål om NSM mente at hensynet til kontradiksjon eller andre hensyn tilsier at omspurte bør ha en slik rett.

I sitt svar ga NSM uttrykk for at retten til innsyn i referat fra sikkerhetssamtale ikke trer inn før klareringsavgjørelsen er fattet. Under henvisning til rettigheter som krav på begrunnelse og klageadgang, mente tjenesten at hensynet til rettssikkerhet og kontradiksjon er tilstrekkelig ivaretatt. Tjenesten konkluderte derfor med at tungtveiende sikkerhetshensyn tilsier at det ikke bør være innsynsrett før avgjørelse om sikkerhetsklarering er fattet, og skrev videre:

«NSM legger således til grunn at et slikt innsyn det her er snakk om vil kunne hindre at saken blir tilstrekkelig eller sannferdig opplyst, noe som klart vil være et sikkerhetsmessig problem. Generelt kan det sies at innsyn i klareringsmyndighetenes beslutningsgrunnlag i forkant av en avgjørelse vil kunne hindre en reell og individuell helhetsvurdering av den enkeltes skikkethet. En innføring av kontradiksjonsprinsippet på dette tidspunkt i saksbehandlingen, vil således kunne svekke hele klareringsinstituttets relevans som virkemiddel i det forebyggende sikkerhetsarbeidet.»

Utvalget sa seg ved avslutningen av saken enig med NSM i at det ikke eksisterer en rett til innsyn i referat fra sikkerhetssamtale før avgjørelse er fattet etter dagens regelverk, men ga i sitt avsluttende brev til NSM uttrykk for at hensynet til kontradiksjon og saksopplysning tilsier at den som blir vurdert sikkerhetsklarert bør ha rett til innsyn i referat fra en sikkerhetssamtale. Om betydningen av hensynet til sikkerhet i denne situasjonen, uttalte utvalget:

«Utvalet er samd i at sikkerhetsomsyn tilseier at den som skal vurderast ikkje får innsyn i dei faktiske opplysningane klareringsmyndigheita har før sikkerhetssamtalen. Utvalet kan imidlertid ikkje sjå at tungtvegande sikkerhetsomsyn gjer seg gjeldande i like stor grad etter at sikkerhetssamtalen er gjennomført – det vil då ikkje vere mogleg for vedkommande å posisjonere seg før sjølve samtalen.»

Avslutningsvis bemerket utvalget:

«Kontradiksjonsomsynet er det grunnleggjande omsynet bak innsynsreglane i forvaltningsretten. Når lovgjevar ikkje ser ut til å ha vurdert i kva grad sikkerhetsomsyna gjer seg gjeldande når det blir bede om innsyn i referatet etter at samtalen er gjennomført, talar dette etter utvalet si vurdering mot ei slik særregulering som sikkerhetslova legg opp til. Når dei sikkerhetsomsyna som grunngir unntaket frå innsynsregelen i forvaltningslova § 18 ikkje gjer seg gjeldande etter at sikkerhetssamtalen er gjennomført, bør ein falle tilbake på den alminnelege forvaltningsrettslege innsynsregelen for enkeltvedtak.

På bakgrunn av dette ber utvalet om at NSM tar initiativ overfor Forsvarsdepartementet til å vurdere behovet for ei eventuell endring av innsynsregelen i sikkerhetslova, for å sikre at kontradiksjonsomsynet vert tilstrekkeleg ivareteke i saksbehandlinga av klareringsavgjerder.»

Utvalget vil holde seg orientert om den videre utviklingen av saken i 2010 og gi en redegjørelse i neste årsmelding.

#### 5. Innsyns- og klagerett ved henleggelse av klareringssak

I de to foregående årsmeldingene har utvalget redegjort for behandlingen av en klage på FOSTs saksbehandling av en innsynsbegjæring i klagerens klareringssak, som var blitt henlagt på grunn av bortfalt

klareringsbehov. Tjenesten anså ikke henleggelsen som en avgjørelse som ga rett til innsyn etter sikkerhetsloven § 25a. En senere klage på innsynsnektelsen ble avslått av FOST med samme begrunnelse. Klagen til utvalget reiste også spørsmål om FOSTs saksbehandling av den aktuelle klareringssaken og spørsmål om innsyn for klageren i korrespondansen mellom tjenesten og utvalget, se omtalen av dette i avsnitt 7 i kapittel V.

Klagen har først og fremst reist spørsmål om innsyn i henlagte klareringssaker. Siden rett til innsyn har nær sammenheng med andre rettigheter som har betydning for at enkeltindividet skal kunne ivareta sine interesser, tok utvalget også opp enkelte spørsmål om klagerett og rett til underretning og begrunnelse i forbindelse med henleggelse av klareringssaker. Utvalget har fulgt opp de generelle spørsmålene i saken også i 2009.

Når det gjaldt spørsmålet om henleggelsesbeslutninger er en «avgjørelse om sikkerhetsklarering» som utløser innsynsrett, uttrykte NSM innledningsvis at tjenesten fremdeles var av den oppfatning at innsynsretten etter sikkerhetsloven § 25a først inntreffer etter at førsteinstansen har fattet en realitetsavgjørelse i klareringssaken. Videre skrev NSM:

«Slik NSM oppfatter det er det ved disse vurderingene lagt til grunn at det er foretatt realitetsavgjørelse i sakene. De innsynsbestemmelser som er gitt antas utformet med dette som utgangspunkt. Vi mener at det ikke foreligger noe rettskrav på innsyn i de tilfeller der saker henlegges.

Vi er etter en fornyet vurdering imidlertid enig med utvalget at det i en viss utstrekning også bør kunne gis innsyn i henlagte saker, selv om denne retten ikke følger av § 25 a. Innsyn bør kunne vurderes der dette ikke strider mot de hensyn som ligger til grunn for § 25 a.

Ut fra reelle hensyn bør det således kunne gis innsyn i henlagte saker under forutsetning av at opplysningene i saken *ikke* er av en slik art at vedkommende kan posisjonere seg i forhold til en eventuell fremtidig klareringssak. NSM vil vurdere nærmere om det er behov for regelverksmessige endringer for å sikre likebehandling i disse sakene.»

Når det gjaldt spørsmålet om klagerett, uttalte NSM at en klareringssak initieres på bakgrunn av en anmodning fra en virksomhet som har behov for å gi en person tilgang til sikkerhetsgradert informasjon, og at de fleste henleggelse er en følge av at klareingsbehovet er bortfalt. Henleggelse vil derfor i hovedsak være en følge av at en virksomhet trekker anmodningen om klarering på bakgrunn av endrede behov for å disponere personell i funksjoner som innebærer tilgang til gradert informasjon. NSM viste videre til at det er virksomheten som vurderer klareringsbehovet, og ikke klareringsmyndigheten eller klageinstansen.

Om retten til innsyn, uttalte utvalget til NSM ved avslutningen av saken:

«Rett til innsyn i dokumenter i en klareringssak er etter sikkerhetsloven § 25 a knyttet til at det er fattet en «avgjørelse om sikkerhetsklarering.

---

Som utvalget tidligere har gitt uttrykk for, kan ordlyden i bestemmelsen tyde på at lovgiver har sett for seg at det enten er truffet en positiv eller negativ realitetsavgjørelse før innsyn gis. I lovforarbeidene kan det imidlertid ikke sees å være foretatt noen vurdering av den private parts rettigheter når en sak om sikkerhetsklarering blir «henlagt». I forvaltningsrettslig terminologi vil en slik beslutning anses som en avvisning av saken. Avgjørelseskategorien synes imidlertid ikke å være omtalt i forarbeidene i det hele tatt. Ordlyden alene kan da ikke antas å være til hinder for å legge til grunn at bestemmelsen også vil gjelde i saker som avsluttes med en henleggelsesbeslutning. De rettsikkerhetsmessige hensyn som ellers begrunner innsynsretten, vil også foreligge når en henleggelsesbeslutning utløser mistanke hos vedkommende om at noe irregulært har skjedd. Etter dette fastholder utvalget som sitt syn at rett til innsyn i henlagte saker omfattes av bestemmelsen i § 25 a, men at det i saker hvor det kan være betenkelig å gi innsyn av sikkerhetsmessige årsaker gjøres unntak fra innsynsretten, fortrinnsvis i form av en utsettelse. Som fremholdt tidligere kan imidlertid utvalget ikke se at hensynet til å unngå posisjonering i fremtidig klareringssak rekker lenger i disse tilfellene enn i tilfeller der sikkerhetsklarering er nektet med fastsatt observasjonstid.

Utvalget har merket seg at NSM til tross for sitt syn på lovtolkingsspørsmålet, mener at det bør kunne gis innsyn i henlagte saker der dette ikke strider mot de hensyn som ligger til grunn for sikkerhetsloven § 25 a. Utvalget ser frem til tjenestens varslede utredning av om det vil være behov for regelverksmessige endringer, og ber om å bli holdt underrettet om resultatet av denne.»

Når det gjaldt spørsmål om klagerett ved henleggelse av klareringssak, bemerket utvalget:

«Utvalget har notert seg at tjenesten mener det ikke vil foreligge klageadgang på henlagte klareingsavgjørelser. Utvalget ser at ordlyden i sikkerhetsloven § 25 c om klage – «negativ avgjørelse om sikkerhetsklarering ... kan påklages av den avgjørelsen retter seg mot» – er snevrere enn ordlyden i innsynsbestemmelsen i § 25 a. Til dette er det for det første å bemerke at ordlyden på dette punktet neppe er nøye gjennomtenkt. Man tenker ikke lett på klagerett hvis det ikke er fattet en negativ realitetsavgjørelse. Videre er det bestemt i § 25 c første ledd at klagereglene i forvaltningsloven kapittel VI skal gis tilsvarende anvendelse så langt ikke annet følger av sikkerhetsloven eller personellsikkerhetsforskriften. Det kan reises spørsmål om dette også gjelder forvaltningslovens regler om klagerettens omfang. Etter forvaltningsloven § 28 sammenholdt med § 2 tredje ledd kan vedtak om å avvise en sak – dvs et forvaltningsorgans beslutning om ikke å realitetsbehandle en sak som formelt er brakt inn for organet – påklages. Så lenge sikkerhetsloven gir klagerett på negative avgjørelser, mener utvalget det samme må gjelde avvisningsvedtak, på samme måte som forvaltningsretten for øvrig. En slik supplerende anvendelse av

forvaltningslovens klageregler kan ikke sees å komme i konflikt med andre bestemmelser i sikkerhetsloven § 25 c, eller med sikkerhetslovens øvrige bestemmelser. Denne lovforståelsen gir også bestemmelsen i § 25 c et reelt innhold. Dersom bestemmelsen i § 25 c første ledd skal ha noen realitet, må det nettopp være ved at man skal søke veiledning og løsning i forvaltningslovens klageregler når det oppstår spørsmål vedrørende klagerett som ikke er regulert i sikkerhetsloven.

NSM har påpekt at det kan være en rekke ulike grunner til at en sak henlegges, bl a omdisponering av personell, at personer som er søkt klarert ikke tilsettes eller at virksomhetens behov for behandling av gradert informasjon bortfaller. Utvalget er ikke uenig i dette, og det er åpenbart at det er slike forhold som begrunner det store flertallet av henleggelse. Imidlertid kan det, ut fra utvalgets erfaring, også forekomme tilfeller hvor avgjørelseskategorien benyttes enten fordi klareringsmyndigheten henlegger saken i den hensikt å unngå overprøving eller der klareringsmyndigheten etter en foreløpig vurdering ser at saken trolig vil ende med negativ avgjørelse, og av hensyn til vedkommende og eventuelle negative konsekvenser av en klareringsnektelse, henlegger saken istedenfor å foreta en realitetsvurdering, kanskje i samråd med anmodende myndighet. Det er gjerne i slike tilfeller det vil kunne oppstå mistanke hos den saken gjelder om at noe irregulært har skjedd, og dette kan utløse behov for å få saken fremlagt for overordnet myndighet. Det er avgjørelsens art, ikke hva den kalles, som er avgjørende for partsrettighetene. Hensynet til enkeltindividets rettssikkerhet i disse tilfellene bør etter utvalgets syn veie tyngre enn et eventuelt ønske om å unngå unødig ressursbruk på klagebehandling.

Utvalgets konklusjon er etter dette at bestemmelsen i sikkerhetsloven § 25 c første ledd, på bakgrunn av ordlyden og de reelle hensyn som gjør seg gjeldende når en person får mistanke om at saken hans er henlagt på et irregulært eller usaklig grunnlag, må forstås slik at også klareringsmyndighetenes beslutninger om å henlegge en klareringssak, kan påklages.»

Avslutningsvis uttalte utvalget at det vil være naturlig at NSM i den varslede utredningen også ser på om henleggelse av en klareringssak skal utløse rett til begrunnelse og underretning.

Utvalget vil holde seg orientert om NSMs videre oppfølging av spørsmålene saken har reist, og gi en redegjørelse i årsmeldingen for 2010.

## **6. Saksbehandlingen i klareringssaker ved NSM, Forsvarsbygg og Justis- og politidepartementet**

### **6.1 Sak fra NSM**

Under inspeksjonen i NSM i mai 2008 fikk utvalget på vanlig måte fremlagt klagesaker avgjort av NSM. På grunnlag av gjennomgangen stilte utvalget spørsmål til NSM vedrørende en av klareringssakene. Saken gjaldt klage på en negativ klareringsavgjørelse som ble opprettholdt av NSM. Utvalget stilte

blant annet spørsmål om bakgrunnen for en saksbehandlingstid i NSM på nærmere halvannet år.

Som årsaker til den lange saksbehandlingstiden pekte NSM på at det stilles større krav til behandlingen av sakene, økt saksmengde, personellmessige endringer og at det var problemer med å avholde sikkerhetssamtale i saken. Tjenesten erkjente at saksbehandlingstiden hadde vært lang og at dette var uakseptabelt, uavhengig av årsak eller konsekvens. NSM opplyste også at det var iverksatt tiltak for å øke effektiviteten.

Utvalget uttalte følgende til NSM om saksbehandlingstiden:

«Utvalget har merket seg NSMs begrunnelse for saksbehandlingstiden og at denne etter det opplyste ikke har hatt negative konsekvenser for A. Det er likevel grunn til å påpeke at en behandlingstid i klagesaker på nærmere halvannet år vanskelig kan aksepteres. Verken sakens omfang eller kompleksitet tilsier en så lang saksbehandlingstid. Selv om avgjørelsen ikke hadde betydning for As arbeidsforhold er direktoratets behandlingstid uforsvarlig både av hensyn til den saken gjelder, men også for personalforvaltningen hos anmodende myndighet.»

### **6.2 Sak fra Forsvarsbygg**

Under inspeksjonen i NSM i november 2008 ba utvalget om å få fremlagt ikke påklagede negative klareringsavgjørelser avgjort av Forsvarsbygg. På bakgrunn av det som kom frem under utvalgets gjennomgang av sakene, stilte utvalget i brev til Forsvarsbygg spørsmål om utarbeidelsen av interne samtidige begrunnelser. I seks av sakene var det ikke utarbeidet noen intern samtidig begrunnelse, mens det i de øvrige fire sakene var utarbeidet en vurderingsrapport etter sikkerhetssamtaler. Utvalget stilte også spørsmål til et avslag på en innsynsbegjæring, som var begrunnet i at den aktuelle klareringssaken ikke var blitt påklaget før det ble begjært innsyn.

I sitt svar til utvalget la Forsvarsbygg til grunn at det i saker der det er gjennomført sikkerhetssamtale skal utarbeides en intern samtidig begrunnelse og at de nevnte vurderingsrapportene tilfredsstilte lovens krav til dette. Når det gjaldt avslaget på innsyn i den ene saken skrev Forsvarsbygg at klareringsmyndigheten feilaktig hadde lagt til grunn at innsyn i en klareringssak var betinget av at avgjørelsen først var påklaget.

I avsluttende brev til Forsvarsbygg uttalte utvalget blant annet:

«Intern samtidig begrunnelse

---

Det følger av sikkerhetsloven § 25 fjerde ledd at klareringsmyndigheten plikter å utarbeide en intern samtidig begrunnelse hvor alle relevante forhold inngår. Begrunnelsen for kravet er at det vil sikre notoritet omkring hvilke forhold som har blitt tillagt vekt ved avgjørelsen, og tvinger til en saklig avveining av

de ulike hensyn i hver sak. Den interne begrunnelsen er av særlig betydning for den eksterne kontrollen av klareringsavgjørelser ved at det er mulig å etterprøve de vurderinger avgjørelsen er basert på.

Det er riktig som Forsvarsbygg skriver at vurderingsrapportene redegjør for relevante forhold i avgjørelsen, og følgelig tilfredsstillende kravene i sikkerhetsloven § 25 fjerde ledd. Men plikten til å utarbeide en intern samtidig begrunnelse er ikke begrenset til saker hvor det er avholdt sikkerhetssamtale, slik Forsvarsbygg synes å legge til grunn. Utvalget har derfor funnet grunn til å peke på at det ikke er nedtegnet noen vurderinger i seks av de gjennomgåtte klaringssakene. På bakgrunn av dette anmodes det om at Forsvarsbygg endrer rutiner for utarbeidelse av interne samtidige begrunnelser slik at saksbehandlingen tilfredsstillende lovens krav.

### Begjæring om innsyn

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». Bestemmelsen stiller ikke krav om at klareringsavgjørelsen skal være påklaget før det kan gis innsyn i saksdokumentene. Innsynsrett i egen sak er en grunnleggende forutsetning for enkeltindividets mulighet til å ivareta sin tarv. Ved at A ble feilinformert om innsynsretten av Forsvarsbygg har dette medført at A ikke har fått mulighet til å vurdere saksdokumentene med tanke på å fremme en eventuell klage. Forsvarsbygg har beklaget at A på bakgrunn av en feilaktig forståelse av regelverket ble nektet innsyn i saken.»

Forsvarsbygg orienterte senere utvalget om at klareringsmyndigheten for fremtiden ville utarbeide intern samtidig begrunnelse i henhold til regelverket og at vedkommende som ble nektet innsyn var gitt mulighet til å se dokumentene i sin klareringssak, samt gitt utsatt klagefrist. Etter dette fant utvalget ikke grunnlag for noen videre oppfølging av saken.

### 6.3 Sak fra Justis- og politidepartementet

Under inspeksjonen i NSM i november 2008 fikk utvalget også fremlagt en ikke påklaget negativ klareringsavgjørelse avgjort av Justis- og politidepartementet. Omspurte ble gitt klarering for KONFIDENSIELT, men på vilkår om at klareringen kun gjaldt for den aktuelle stillingen. Omspurte hadde tilknytning til en annen stat, men det fremgikk ikke av saken hvilke vurderinger departementet hadde gjort av vedkommendes tilknytning til den fremmede staten.

Utvalget ba om departementets kommentar til at det ikke syntes å ha blitt gitt noen underretning eller begrunnelse til vedkommende i samsvar med sikkerhetsloven § 25 annet og tredje ledd. I den forbindelse viste utvalget til at klarering gitt på vilkår anses som en delvis negativ klareringsavgjørelse. Videre ble det bedt om en redegjørelse for hvilke vurderinger som lå til grunn for avgjørelsen om å gi klarering på vilkår.

Justis- og politidepartementet var enig med utvalget i at et vedtak om klarering på vilkår er en delvis negativ avgjørelse og at det derfor burde ha vært gitt en mer utfyllende begrunnelse. Ved liknende saker ville departementet legge en slik forståelse av sikkerhetsloven § 25 til grunn. I svaret ble det ikke gitt en nærmere vurdering av omspurtes tilknytning til den andre staten. Utvalgets spørsmål om hvilke vurderinger som var foretatt i saken ble ikke kommentert av departementet.

Ved avslutningen av saken uttalte utvalget at den manglende begrunnelsen medførte at vedkommende ikke kunne ivareta sine interesser, for eksempel ved en eventuell klage. Utvalget påpekte i den forbindelse viktigheten av at saksbehandlingsreglene følges.

Om den manglende konkrete vurderingen av tilknytningen til en annen stat bemerket utvalget blant annet:

«Etter sikkerhetsloven § 21 første ledd bokstav k er tilknytning til andre stater et relevant moment i vurderingen av vedkommendes sikkerhetsmessige skikkethet. I NSMs veiledning fremgår det at det må foretas en konkret vurdering av om tilknytningen kan influere på den sikkerhetsmessige skikketheten til vedkommende, hvor både tilknytningens art og graden av tilknytning inngår. Også landets sikkerhetsmessige betydning vil være et relevant moment. Ved at det ikke fremgår av saksdokumentene hvilke konkrete vurderinger Justisdepartementet har foretatt i saken samt at departementet heller ikke i ettertid har kunnet redegjøre for dette er det noe vanskelig for utvalget å vurdere om avgjørelsen er basert på en individuell helhetsvurdering.»

Det var også noe uklart for utvalget hva som begrunnet fastsettelsen av vilkåret, og det var på den bakgrunn vanskelig for utvalget å etterprøve de nærmere overveielser som lå til grunn for avgjørelsen.

Utvalget ba Justis- og politidepartementet om å foreta en ny vurdering av saken, og forutsatte at klagerens tilknytning til den aktuelle staten og begrunnelsen for å fastsette vilkår da inngikk i vurderingen. Utvalget vil følge opp saken i 2010.

## 7. Inspeksjon av personellsikkerhetstjenesten i Utenriksdepartementet

Etter inspeksjon av personellsikkerhetstjenesten i Utenriksdepartementet i 2007, hadde utvalget merknader til autorisasjonsregimet for departementets ansatte og praksis når det gjaldt manglende personhistorikk for nærstående i saker om sikkerhetsklarering. Saken har vært omtalt i årsmeldingene for 2007 og 2008. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ba i forbindelse med fjorårets melding om å bli orientert om den videre fremdriften i saken.

Som omtalt i årsmeldingen for 2008 har Utenriksdepartementet informert utvalget om at det har innledet en dialog med NSM om praktiseringen av perso-

nellsikkerhetsforskriften § 3-7, som stiller krav om at sikkerhetsmessig relevant informasjon skal foreligge for de siste 10 årene for personer som inngår i personkontrollen. Utvalget ba i juni 2008 om å bli orientert om utfallet av denne dialogen. Først i et brev til utvalget halvannet år senere, etter gjentatte purringer fra utvalgets side, kom Utenriksdepartementet med en nærmere redegjørelse for status i saken. Departementet har overfor utvalget beklaget den lange svartiden.

Av departementets brev fremgikk det at NSM i et brev har gitt merknader til Utenriksdepartementet vedrørende tolkning og praktisering av personellsikkerhetsforskriften § 3-7, som departementet har tatt til etterretning.

På bakgrunn av kommentarene fra NSM, har departementet iverksatt nye rutiner for å sikre forsvarlig saksbehandling. Departementet bekreftet at nærstående manglende personhistorikk vil bli tatt med i den individuelle helhetsvurderingen av om den som blir vurdert sikkerhetsklarert er sikkerhetsmessig skikket. Videre ble det understreket at departementet foretar en individuell helhetsvurdering i hver enkelt sak.

Utenriksdepartementet har overfor utvalget videre hevdet at det ikke er hjemmel for å ta kopi av innhentede politidokumenter og for å oppbevare utskrifter av kildefunn i forbindelse med personkontrollen i en klareringssak. NSM har imidlertid gitt uttrykk for en annen oppfatning, og Utenriksdepartementet har rettet seg etter NSMs syn.

På bakgrunn av tilbakemeldingene fra Utenriksdepartementet, uttalte utvalget i et brev til departementet at det ikke var grunnlag for ytterligere oppfølging av de ovennevnte problemstillingene. Utvalget minnet imidlertid om at det foreløpig ikke har mottatt noen tilbakemelding fra Utenriksdepartementet vedrørende spørsmål om departementets rutiner for autorisasjon av egne ansatte, som departementet også skal ha vært i dialog med NSM om. Utvalget vil følge opp dette i 2010.

## **8. Inspeksjon av etterretnings- og sikkerhetsfunksjoner ved militære staber og avdelinger i 2009**

### **8.1 Innledning**

Utvalget skal i medhold av kontrollinstruksen § 11 nr. 2 bokstav e årlig gjennomføre minst to inspeksjoner av Etterretningstjenestens stasjoner og/eller etterretnings-/sikkerhetstjeneste ved militære staber og avdelinger. I 2009 har utvalget inspisert etterretnings- og sikkerhetsfunksjoner ved Rena Leir og i Luftforsvaret.

### **8.2 Inspeksjon av Telemarkbataljonen og Hærens jegerkommando/Forsvarets spesialkommando ved Rena Leir**

Inspeksjonen av etterretnings- og sikkerhetsfunksjoner ved Rena Leir omfattet Telemarkbataljonen (TMBN) og Hærens jegerkommando (HJK)/Forsvarets spesialkommando (FSK).

Under inspeksjonen av sikkerhetsfunksjoner i TMBN ble det orientert om bataljonens funksjoner innenfor personellsikkerhet, herunder rollene som autorisasjonsmyndighet og anmodende myndighet. Også objektsikkerhet er et tema TMBN arbeider med. I tilknytning til TMBNs etterretningsfunksjoner ble det redegjort for det taktisk militært rettede etterretningsarbeidet i bataljonen, herunder oppgaver og samarbeidsrelasjoner i forbindelse med utenlandsoperasjoner.

I HJK/FSK fikk utvalget en orientering om avdelingens organisasjon og oppgaver, herunder gjeldende rutiner og regelverk for virksomheten. Utvalget fikk videre en redegjørelse for etterretningsfunksjoner i HJK/FSK. Det ble også orientert om oppbyggingen av sikkerhetsorganisasjonen og det praktiske sikkerhetsarbeidet knyttet til klarering og autorisasjon av personell. Arkiv tilknyttet sikkerhets- og etterretningsfunksjoner i TMBN og HJK/FSK ble inspisert.

Inspeksjonen ga ikke grunnlag for oppfølging fra utvalgets side.

### **8.3 Inspeksjon av Luftforsvaret**

Inspeksjonen av etterretnings- og sikkerhetsfunksjoner i Luftforsvaret ble gjennomført ved Bodø hovedflystasjon. Utvalget fikk blant annet en orientering om Luftforsvarets sikkerhetsorganisasjon ved Bodø hovedflystasjon, herunder arbeidet med personellsikkerhet som en del av forebyggende sikkerhetstjeneste. Utvalget ble i tillegg gitt en nærmere redegjørelse for etterretningsfunksjonene ved 132 Luftving. Utvalget inspiserte også arkivene tilknyttet sikkerhets- og etterretningsfunksjoner ved Bodø hovedflystasjon.

Utvalget fant ikke grunn til å følge opp inspeksjonen i etterkant.

## **V. Forsvarets sikkerhetstjeneste (FOST)**

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

Utvalget har i 2009 gjennomført tre inspeksjoner av FOST. En av inspeksjonene ble gjennomført på Jørstadmoen, der Senter for beskyttelse av kritisk infrastruktur er lokalisert. Dette er en seksjon under FOSTs informasjonssikkerhetsavdeling.

I 2009 har utvalget mottatt tre klager fra enkeltpersoner rettet mot FOST, hvorav en også rettet seg

mot PST. En annen klage rettet seg i tillegg mot NSM og E-tjenesten. Begge de to sistnevnte klagesakene er fortsatt til behandling. Den tredje klagen avviste utvalget på formelt grunnlag fordi klagen ikke var tilstrekkelig konkretisert.

Under inspeksjonene i FOST i 2009 har tjenesten blant annet orientert utvalget om Avdeling for personellsikkerhet, Operativ sikkerhetsavdeling, Informasjonssikkerhetsavdelingen og Senter for vern av kritisk infrastruktur. Orienteringene gir utvalget innsikt i hvilke emner tjenesten arbeider med, og gir et grunnlag for å kunne stille spørsmål til tjenestens virksomhet. Under inspeksjonene gjennomgår utvalget dessuten samtlige negative klareringsavgjørelser fra FOST siden forrige inspeksjon. Utvalget har i 2009 stilt skriftlige spørsmål til saksbehandlingen i flere klareringssaker. I tillegg inspiserer utvalget FOSTs arkiver, journaler og elektroniske systemer. Under inspeksjonen av Senter for kritisk infrastruktur inspiserer utvalget dessuten de tekniske kapasitetene ved seksjonen.

Utvalgets vanskeligheter med å få innsyn i tjenestens rutinebeskrivelser for saksbehandling av personellsikkerhet, illustrerer de utfordringer utvalget har møtt ved kontrollen med FOST i 2009, se avsnitt 2.

Kritikken av tjenesten på bakgrunn av utvalgets undersøkelser av metodebruken i FOST er referert i avsnitt 3.

## 2. Utvalgets innsynsrett i FOST

Under inspeksjonen i FOST i desember 2008 ble utvalget orientert om at det var utarbeidet rutineskriv for saksbehandlingen i tjenestens personellsikkerhetsavdeling. Utvalget ba om å få rutineskrivene oversendt fra tjenesten, men fikk senere opplyst fra FOST at tjenesten ikke ønsket å oversende disse til utvalget. Rutineskrivene ble i stedet fremlagt for utvalget under inspeksjonen i FOST i april 2009.

Fra FOSTs side ble det påpekt at rutineskrivene ikke var godkjent av ledelsen i tjenesten. Utvalget påpekte at dette ikke var relevant for utvalgets innsynsrett og forklarte at bakgrunnen for ønsket om å få oversendt rutineskrivene var at dette ville bidra til en større forståelse for FOSTs behandling av klareringssaker.

Ved et senere brev fikk utvalget til slutt oversendt rutineskrivene fra FOST. Rutineskrivene omhandler interne saksbehandlingsprosedyrer i personellsikkerhetsaker knyttet til blant annet økonomiske forhold, straffbare forhold, helseforhold, rus og doping, klagesaksbehandling, behandling av innsynsbegjæringer og autorisasjon for BEGRENSET.

Ved oversendelsen av rutineskrivene ga FOST uttrykk for at tjenesten fastholdt sin skepsis til utlevering av dokumentene til utvalget:

«Etter vårt syn fremstår utvalgets krav om å få disse dokumentene oversendt for inspeksjon, som noe perifert fra utvalgets hovedoppgave, som er å drive etterfølgende kontroll av våre avgjørelser jf lov av 3. feb. nr. 7 1995 § 2 siste ledd. Etter vår oppfatning fremstår det som mer naturlig at utvalgets kontroll av, og eventuelt bemerkninger til våre rutiner, ble gjennomført og fremsatt dersom disse har ført til feil ved våre avgjørelser. FOST har således sett med bekymring på den potensielle mulighet som ligger i at våre rutiner nå blir brukt som et verktøy for utvalgets kontrollvirksomhet, hvor det blir vurdert om våre avgjørelser er i tråd med rutineene snarere enn, en vurdering av riktigheten av avgjørelsen isolert sett.

---  
Samtlige rutineskriv er av oss definert som dynamiske dokumenter. Det innebærer at det fortløpende og etter behov vil kunne bli gjennomført større eller mindre endringer og tilføyelser i dokumentene. Videre vil vi opplyse at vi fortsatt anser rutineskrivene for å være i en etableringsfase. Slik vi ser det, betyr det at enkelte rutineskriv ikke helt kan anses som ferdigstilte. Dette gjelder særlig rutineene; straffbare forhold, rus og helse som vi ser trenger en viss bearbeidelse.

FOST vil videre gi uttrykk for at vi ikke vil føle oss forpliktet til å holde EOS utvalget oppdatert med fortløpende oversendelse av nye og endrede versjoner av rutineene.»

I et avsluttende brev til FOST presiserte utvalget at formålet med utvalgets kontroll først og fremst er å klarlegge om og forebygge at det øves urett mot noen. I tillegg skal utvalget påse at tjenestenes virksomhet ikke utilbørlig skader samfunnslivet og at virksomheten holdes innenfor rammen av lov, administrative eller militære direktiver og ulovfestet rett, jf. kontrollloven § 2. Det ble videre påpekt at utvalgets oppgaver er angitt i kontrollloven § 3, der det fremgår at utvalget blant annet skal ta opp forhold som det ut fra kontrollformålet finner riktig å behandle, herunder også «regelverk, direktiver og praksis». Videre uttalte utvalget:

«Utgangspunktet for utvalgets innsynsrett fremgår av kontrollloven § 4 som fastslår at utvalget har en ubetinget innsynsrett i tjenestens arkiver og registre. Enhver som tjenestegjør i forvaltningen plikter på anmodning å tilveiebringe alt materiale, utstyr mv. som kan ha betydning for gjennomføring av kontrollen. Utvalgets beslutninger om hva det skal søkes innsyn i og omfanget og utstrekningen av kontrollen er bindende for den tjenesten som blir kontrollert. Ut i fra at personellsikkerhetstjeneste faller inn under utvalgets kontrolloppgave er det helt åpenbart at utvalgets innsynsbegjæring samsvarer med hva det kan kreves innsyn i. Begrunnelsen for at tjenesten gir utvalget innsyn i dokumentene under inspeksjonene, men samtidig nekter innsyn i form av oversendelse av dokumenter er noe uklar for utvalget.»

Utvalget presiserte at rutineskrivene er anvisninger for hvordan personellet i FOST skal praktisere det regelverket som gjelder for virksomheten, og slik



sett må anses som utfyllende bestemmelser eller veiledninger om regelbruken. Utvalget understreket at innsynsretten i rutineskrivene ikke kunne være tvilssom ut fra kontrolloppgaven. Utvalget bemerket videre at tjenestene også må akseptere at det vil bero på kontrollutvalgets vurdering hvilken ordning av innsynet i slike skriv som anses hensiktsmessig ut fra kontrolloppgaven. Videre bemerket utvalget:

«Utvalget har gjentatte ganger gjort det klart for FOST at bakgrunnen for utvalgets anmodning om å få oversendt tjenestens rutineskriv for personellsikkerhetstjenesten ikke har vært å kontrollere om det er samsvar mellom disse og de avgjørelsene som treffes av tjenesten. Utvalget har presisert at formålet er å bidra til å gi utvalget en større forståelse for saksbehandlingen i tjenesten. Bakgrunnen er særlig at utvalget den siste tiden har stilt en del spørsmål ved tjenestens saksbehandling i enkeltsaker, og utvalget mener at innsyn i tjenestens rutineskriv vil bidra til at det muligens unngås unødvendig skriftveksling mellom utvalget og FOST.

Det skal også bemerkes at dersom utvalget ved gjennomgang av enkeltsaker ser at det rutinemessig treffes avgjørelser i strid med lov og forskrift og at dette er begrunnet i at rutineskrivene bygger på en gal forståelse av regelverket, vil det ligge innenfor utvalgets mandat å ta dette opp med tjenesten. Videre vil avvik fra rutineskrivene i enkeltsaker også gi grunnlag for å stille spørsmål om likebehandling av saker.»

For øvrig presiserte utvalget at det forventet at FOST oversender rutineskriv til utvalget når det er gjort innholdsmessige endringer i disse. Utvalget ba FOST om å bekrefte at en slik praksis vil bli fulgt. Utvalget har ennå ikke mottatt noen slik bekreftelse fra FOST, og har purret på svar fra tjenesten uten å få svar. Dette er beklagelig. Utvalget vil følge opp saken i 2010.

### **3. Utvalgets undersøkelser av metodebruken i FOST**

#### **3.1 Innledning**

I fjorårets melding orienterte utvalget om at det i 2008 hadde undersøkt tre saker som berørte FOSTs metodebruk innen sikkerhetsetterretning. To av sakene var behandlet av Operativ sikkerhetsavdeling i FOST. Den siste saken reiste enkelte generelle spørsmål knyttet til virksomheten i FOSTs informasjons-sikkerhetsavdeling. Utvalget påpekte at det syntes å være uklarheter knyttet til tjenestens rolle og mandat, samt hvilke arbeidsmetoder FOST lovlig kan benytte ved innhenting av informasjon om trusler rettet mot Forsvaret, både innenlands og utenlands. Utvalget varslet at det ville bli gitt en nærmere orientering om saken i årsmeldingen for 2009, noe komiteen også forutsatte ved behandlingen av årsmeldingen for 2008.

Utvalget oversendte 17. juni 2009 en sikkerhetsgradert rapport til Forsvarsdepartementet og FOST

om de undersøkelsene som har vært foretatt i saken (heretter omtalt som «rapporten» eller «utvalgets rapport»). I etterkant har utvalget hatt en korrespondanse med Forsvarsdepartementet om saken. Omtalen av saken her er basert på en avgradert versjon av utvalgets rapport.

Utvalgets undersøkelser har reist flere prinsipielt viktige spørsmål vedrørende FOSTs rolle og ansvar som sikkerhetstjeneste i Forsvaret, samt tjenestens metodebruk. I den forbindelse har spørsmål om hjemmelsgrunnlaget for FOSTs undersøkelser og notoritet knyttet til operasjoner tjenesten har gjennomført stått sentralt, og utvalget har på flere punkter kritisert tjenesten.

#### **3.2 Bakgrunnen for utvalgets undersøkelser**

Utvalget ble først orientert om de aktuelle sakene i et møte i NSM i februar 2008, etter at tjenesten i et brev til Forsvarsdepartementet hadde uttrykt bekymring over FOSTs arbeidsmetoder. Bekymringen gjaldt tjenestens undersøkelser av en sikkerhetsklart norsk person i militær stilling i utlandet (heretter omtalt som «A»), tjenestens undersøkelser av den private sikkerhetsbransjen og virksomheten innenfor Computer Network Defense (CND).

Utvalget stilte spørsmål til Forsvarsdepartementet om hvordan sakene var behandlet. Det ble videre gitt uttrykk for at de forholdene som ble beskrevet av NSM var alvorlige. Dette tilsa at det burde iverksettes en undersøkelse som sikret tillit til uavhengighet og objektivitet, slik at det ikke kunne reises spørsmål i ettertid om habilitet og i siste omgang bevissikring. Av departementets svar fremgikk det at det ikke pågikk noen organisert undersøkelse av FOST, men at departementet hadde bedt forsvarssjefen om en skriftlig redegjørelse for å kunne vurdere behovet for nærmere undersøkelser.

På bakgrunn av de alvorlige forholdene som var beskrevet, og departementets opplysning om at det ikke pågikk organiserte undersøkelser, besluttet utvalget å iverksette undersøkelser av eget tiltak. Forsvarsdepartementet ble orientert om dette. Utvalget fikk på samme tidspunkt oversendt forsvarssjefens redegjørelse for saken.

#### **3.3 Kort om utvalgets undersøkelser**

Utvalgets undersøkelser var forholdsvis omfattende. De bestod i gjennomgang av dokumenter og elektronisk lagret materiale, herunder blant annet video- og lydopptak, bilder, utskrift av meldinger fra et nettsamfunn og word-dokumenter. Videre gjennomgikk utvalget politidokumenter og dokumenter i en klareringssak. Det ble også gjennomført samtaler med ansatte i FOST og med øvrige personer som hadde kjennskap til sakene, og stilt skriftlige spørsmål til tjenesten.

### 3.4 FOSTs undersøkelser av sikkerhetsklarert norsk person (A) i militær stilling i utlandet

#### 3.4.1 SAKSFORHOLDET OG UTVALGETS UNDERSØKELSER

I januar 2006 fikk FOST i oppdrag av Forsvarsdepartementet å undersøke riktigheten av ulike opplysninger departementet hadde mottatt fra Utenriksdepartementet om A. Bakgrunnen var en mistanke om at A utøvde vold mot ektefellen og barna. Departementet fryktet først og fremst for sikkerheten til As ektefelle og parets barn, og ønsket å få A hjem til Norge på en måte som ikke utsatte ektefellen og barna for risiko. Det ble derfor planlagt at de skulle bringes i sikkerhet mens A deltok på et møte. Kontakten mellom Forsvarsdepartementet og FOST var muntlig.

FOST kontaktet PST for å avklare grensedragningen mellom tjenestene ettersom saken gjaldt en person i militær stilling med tilgang til graderte opplysninger. PST anså at saken lå utenfor deres mandat. PST henviste derfor FOST til politidistriktet der A hadde bosted i Norge. På bakgrunn av henvendelsen fra FOST satte politiet i gang etterforskning av voldsmistanken. Det ble besluttet å foreta ransaking av As bolig i utlandet mens A deltok på møtet, samtidig som As ektefelle og barn ble tatt hånd om. Kontakten mellom FOST og politidistriktet var hovedsakelig muntlig.

Etter at kontakten med det ordinære politiet var etablert tok FOST kontakt med utenlandske samarbeidende tjenester. Bakgrunnen for denne henvendelsen var at FOST ønsket støtte under den planlagte operasjonen.

På spørsmål fra utvalget opplyste FOST at tjenesten ikke deltok under den nevnte ransakingen, og at tjenesten først på et senere tidspunkt ba om å få overlevert harddisker som ble beslaglagt. Utvalget fikk imidlertid opplyst fra politidistriktet at FOST var til stede under ransakingen, noe som også fremgikk av politidokumentene i saken. Utvalget la på bakgrunn av dette til grunn at representanter fra FOST deltok under ransakingen.

Det var lite konkret informasjon i saksdokumentene om hvorfor FOST ønsket å få tilgang til harddiskene. I en anmodning fra FOST til politidistriktet het det at tjenesten på bakgrunn av «flere påstander og bekreftede opplysninger [har] funnet skjellig grunn til å mistenke at det på disse harddiskene forefinnes bl.a. MILITÆRT SIKKERHETSGRADERT MATERIALE». Denne mistanken var ikke nærmere begrunnet verken i anmodningen eller i de øvrige dokumentene i saken.

NSM stilte i sin henvendelse til Forsvarsdepartementet spørsmål ved rettsgrunnlaget for FOSTs undersøkelser i saken. Tjenesten påpekte at NSM var klareringsmyndighet i saken fordi A var klarert for Cosmic Top Secret (CTS), og at det følgelig var

NSM som var rett myndighet til å iverksette undersøkelser for å avklare forhold vedrørende A som kunne ha betydning for hans sikkerhetsklarering. NSM reiste også spørsmål om lovligheten av metodene for innhenting av informasjon i saken og innholdet i innhentet materiale.

#### 3.4.2 UTVALGETS MERKNADER I RAPPORTEN

Om det rettslige grunnlaget for FOSTs undersøkelser i saken, bemerket utvalget at FOST hadde iverksatt tiltak for å innhente informasjon i saken som tjenesten ikke hadde hjemmel til i henhold til sikkerhetsloven § 5 og forskrift om sikkerhetsadministrasjon kapittel 5 om undersøkelse av sikkerhetstruende hendelser. Utvalget kom til at undersøkelser med hensyn til As sikkerhetsmessige skikkethet burde ha vært gjennomført av NSM som klareringsmyndighet.

På bakgrunn av sakens alvorlige karakter valgte utvalget likevel å foreta en vurdering av lovligheten av de metodene FOST benyttet for å innhente informasjon i saken, forutsatt at FOST hadde hjemmel til å iverksette selve undersøkelsene.

I henhold til forskrift om sikkerhetsadministrasjon § 5-1 skal virksomheten der en sikkerhetstruende hendelse har skjedd blant annet «undersøke omstendighetene ved hendelsen». Om forholdet mellom undersøkelse av sikkerhetstruende hendelser og undersøkelser av klarert personales sikkerhetsmessige skikkethet, uttalte utvalget:

«Grensen mellom virksomhetens generelle ansvar for forebyggende sikkerhetstjeneste, herunder undersøkelse av sikkerhetstruende hendelser, og klareringsmyndighetens ansvar for å iverksette undersøkelse av forhold som reiser tvil om en sikkerhetsklarert persons sikkerhetsmessige skikkethet kan være vanskelig å trekke. Men som et utgangspunkt må det kunne sies at jo mer undersøkelsene retter seg mot forhold rundt en person – og ikke undersøkelse av konkrete hendelser – vil det tilligge klareringsmyndigheten, dvs NSM i denne saken, å gjennomføre undersøkelsene etter sikkerhetsloven § 24.»

Utvalget viste til at opplysningene om A i utgangspunktet var opplysninger som ville være av betydning i en etterforskingssak, men også i en personellsikkerhetssak, jf. sikkerhetsloven § 21 første ledd bokstav b.

Utvalget kunne ikke se at verken voldsaspektet eller andre opplysninger om A kunne danne mistanke om at A hadde handlet på en måte som kunne utgjøre en sikkerhetstruende hendelse. Dersom de opplyste forholdene skulle begrunne undersøkelser etter forskrift om sikkerhetsadministrasjon kapittel 5 måtte det i tilfelle også foreligge opplysninger om konkrete hendelser som kunne anses å falle inn under begrepet «sikkerhetstruende hendelse». Det forhold at det forelå mistanke om en sikkerhetsrisiko innebar imidlertid

lertid at det burde ha vært iverksatt undersøkelser i forbindelse med As sikkerhetsklarering.

Etter at FOST iverksatte undersøkelser av saken fremkom det opplysninger om at A hadde behandlet sikkerhetsgradert informasjon på en datamaskin der det bare kunne behandles ugraderte informasjon. Utvalget var av den oppfatning at mistanken om kompromittering av informasjon vanskelig kunne ha betydning for vurderingen av om FOST hadde hjemmel for å iverksette undersøkelsene.

Også informasjonsinnhentingen i saken syntes å falle utenfor det å undersøke omstendighetene ved sikkerhetstruende hendelser. Det fremkom i saken ingen informasjon om at politiet hadde behov for støtte fra FOST. I henhold til forsvarssjefens instruks punkt 6 skal Sjef FOST i sikkerhetssaker innen Forsvaret der politiet er ansvarlig for etterforskningen «sørge for nødvendig bistand» til politiet. Utvalget mente dette neppe kunne forstås slik at FOST på eget initiativ kan ta skritt for å sikre at en operasjon i regi av politiet kan bli gjennomført.

Om FOSTs hjemmelsgrunnlag for å iverksette undersøkelser vedrørende A, uttalte utvalget avslutningsvis:

«På bakgrunn av dette er det uklart for utvalget hvorfor FOST ikke mente saken måtte anses som en personellsikkerhetssak, og dermed overlot undersøkelsene til NSM som rette klareringsmyndighet. Undersøkelsene synes i stor grad å være rettet mot en sikkerhetsklarert person og en del av den informasjonen som er fremkommet i saken vil også ha betydning for å vurdere personens sikkerhetsmessige skikethet. Utvalget har derfor funnet grunnlag for å påpeke at FOST ikke hadde hjemmel til å iverksette undersøkelser vedrørende A. FOSTs håndtering av saken har fått uheldige konsekvenser overfor A i form av inngripende metodebruk, og må derfor kritiseres.»

Til FOSTs samarbeid med utenlandske tjenester påpekte utvalget at det i vurderingen av de undersøkelsene som var gjort var nødvendig å se hen til FOSTs hjemmelsgrunnlag, herunder hvilke innhentingmetoder eller tiltak som tjenesten kunne iverksette. Utvalget bemerket at dersom metodebruk ble iverksatt på bakgrunn av initiativ, oppdrag eller anmodning fra FOST, måtte dette bedømmes som om FOST selv utførte denne og om FOST eventuelt hadde hjemmel til metodebruken. I den forbindelse mente utvalget det måtte foretas en konkret vurdering ut i fra FOSTs påvirkningsmulighet, behovet for å iverksette tiltakene og i hvilke tjenesters interesse disse ble iverksatt.

Etter en konkret vurdering kom utvalget til at det ikke var grunnlag for en uttalelse fra forsvarssjefen i brevet til Forsvarsdepartementet om at de aktuelle tiltakene ble iverksatt og gjennomført uten FOSTs involvering. Utvalget påpekte at FOST burde ha forstått at det kunne bli iverksatt inngripende tiltak over-

for A. FOST hadde også konkretisert ulike tiltak i sin anmodning til samarbeidende tjenester om iverksettelse av tiltak, og det måtte da være rimelig klart at FOST ville ha en viss påvirkningsmulighet. Utvalget viste også til at tjenesten under operasjonen ble kjent med at det var iverksatt inngripende tiltak, og at FOST da hadde en mulighet til å påvirke videre metodebruk. Dette ble ikke gjort. Videre uttalte utvalget:

«På bakgrunn av dette er det klart at de inngripende tiltakene ble iverksatt etter initiativ fra FOST. Ved at FOST ikke har hjemmel til å benytte inngripende metoder er det nødvendig å vurdere om FOSTs initiativ overfor ... tjeneste må anses som en omgåelse av de begrensningene som følger av FOSTs eget regelverk. I utgangspunktet må en tjeneste anses som ansvarlig for handlinger utøvd av en annen myndighet når disse er direkte foranlediget og iverksatt utelukkende på grunn av en forespørsel fra tjenesten. I dette ligger det at tjenesten ikke kan «sette bort» undersøkelser den selv ikke har hjemmel til å gjennomføre, jf også Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) art 1 som innebærer at staten ikke kan komme utenom ansvaret etter konvensjonen ved å sette andre til å utføre krenkelsene. I den forbindelse vil den andre myndighetens rettsgrunnlag få betydning.

Uavhengig av dette er det grunn til å påpeke at FOST har anmodet utenlandske tjenester om å iverksette inngripende tiltak overfor en norsk borger som tjenesten selv ikke har hjemmel til å gjennomføre, og at FOST også selv har bidratt til at disse tiltakene ble iverksatt ved å utlevere informasjon om A til de utenlandske tjenestene.»

Utvalget viste også til at det ikke var opplysninger om at de utenlandske tjenestene hadde noen egeninteresse i saken. Dersom en slik egeninteresse hadde vært til stede, mente utvalget det skulle forholdsvis mye til for å anse at tiltakene som ble iverksatt var en omgåelse av skrankene for FOSTs virksomhet. Forutsetningen var at metodebruken lå innenfor samarbeidende tjenesters rettslige rammeverk.

Utvalget kunne ikke se at formålet om å sikre operasjonen og innhente informasjon om A stod i forhold til de tiltakene som ble iverksatt overfor A. Formålet kunne ha vært oppnådd med mindre inngripende tiltak. Utvalget fant det lite tilfredsstillende at samarbeidet mellom FOST og utenlandske tjenester ikke er nærmere regulert, og bemerket at det var et åpenbart behov for en nærmere utredning og regulering av FOSTs adgang til å samarbeide med utenlandske tjenester.

Om beslaget av harddiskene under ransakingen uttalte utvalget blant annet:

«De formelle kravene i straffeprosessloven om beslag kom først i orden etter at A hadde etterspurt harddiskene fra politiet, og etter at det var reist spørsmål om FOST hadde vært på stedet og tatt disse av eget initiativ. I tillegg fremgår det av saksdokumen-

tene at politiet ikke har funnet grunn til å ta beslag i harddiskene i etterforskingssaken. Det kan da reises spørsmål om det i det hele tatt var adgang til å ta beslag i harddiskene, jf straffeprosessloven § 203 som fastsetter at ting som kan antas å ha «betydning som bevis» kan beslaglegges. Bestemmelsen oppstiller en rettssikkerhetsgaranti som setter klare rammer for politiets anvendelse av tvangsmidlet.

Det er lite notoritet i forhold til databeslaget og dette har medført at de faktiske forholdene ikke er fullstendig klarlagt.

---

Etter det utvalget kan se er det ikke holdepunkter for å si at politiet hadde behov for å beslaglegge harddiskene i forbindelse med etterforskingssaken og det fremstår også som uklart om politiet i det hele tatt hadde databeslaget i sin besittelse før dette ble tilbakelevert fra FOST etter analysen. Utvalget har også merket seg at FOST først i etterkant har innhentet en vurdering fra Krigsadvokaten om det juridiske grunnlaget for databeslaget. Ut i fra sakens karakter burde en slik rettslig vurdering ha vært foretatt før FOST fikk tilgang til og analyserte harddiskene.»

### 3.5 FOSTs undersøkelser av den private sikkerhetsbransjen

#### 3.5.1 SAKSFORHOLDET

På bakgrunn av en avisartikkel om at personer med erfaring fra Forsvaret kunne være tilknyttet et privat sikkerhetsfirma, iverksatte FOST undersøkelser av den private sikkerhetsbransjen for å vurdere om aktiviteten kunne utgjøre en sikkerhetsmessig risiko mot Forsvaret. Undersøkelsene var basert på informasjon innhentet ved bruk av åpne kilder og samarbeid med PST, Oslo politidistrikt og Forsvarets Militærpolitiavdeling (FMPA). En kilde skal også ha gitt informasjon om den private sikkerhetsbransjen til FOST av eget tiltak.

#### 3.5.2 UTVALGETS MERKNADER I RAPPORTEN

Utvalget vurderte først om FOST hadde hjemmel til å iverksette undersøkelser i henhold til forskrift om sikkerhetsadministrasjon.

Utvalget viste til at Forsvaret har et åpenbart behov for å undersøke forbindelser mellom forsvars-personell og den private sikkerhetsbransjen, og at tidligere forsvarspersonells verving til denne bransjen kan innebære fare for kompromittering av skjermingsverdig informasjon og tap eller utveksling av kompetanse fra Forsvaret til den private sikkerhetsbransjen. Utvalget mente derfor at det var riktig av FOST å agere på den aktuelle avisartikkelen. Til tross for at opplysningene ikke kunne knyttes til konkrete hendelser, tilsa alvorligheten i de påstandene som ble fremsatt at det ble iverksatt enkelte undersøkelser i saken.

Utvalget påpekte at undersøkelser av den typen som var gjort må begrenses til forhold som er relevante for Forsvaret, det vil si innhenting av informa-

sjon om personell i Forsvaret og eventuell virksomhet på militært område. Det måtte kunne kreves at tjenesten ved innhenting av informasjon har et bevisst forhold til hvilken informasjon det søkes etter og at denne informasjonen behandles på en tilfredsstillende måte.

Utvalget hadde forståelse for at en viss kartlegging av sivile forhold kunne være nødvendig, men påpekte at det kunne oppstå gråsoner som det er viktig at tjenesten har et bevisst forhold til. Utvalget kunne ved gjennomgang av saksdokumentene ikke se at FOST hadde foretatt noen vurderinger av rekkevidden av de undersøkelsene som ble iverksatt, og FOST viste heller ikke i brev til utvalget forståelse for de problemstillingene som her er nevnt. Videre uttalte utvalget:

«At Forsvarets sikkerhetstjeneste ikke har et mer bevisst forhold til hvilken informasjon som innhentes, er uheldig. På bakgrunn av dette forutsetter utvalget at tjenesten ved fremtidige undersøkelser foretar en grundigere vurdering av eget ansvarsområde og hvilke undersøkelser som eventuelt kan iverksettes. Behandling av sensitiv informasjon reiser spørsmål som bør reguleres nærmere og det bør etter utvalgets syn etableres et bedre regime for behandlingen av informasjonen, herunder innsamling, systematisering, gjenfinning, videreformidling, sletting etc.»

Til spørsmål om FOSTs bruk av kilder, viste utvalget til at FOST ikke hadde oversendt til utvalget eventuelle dokumenter som kunne belyse forhold knyttet til kilden. Utvalgets vurdering av FOSTs kildebruk i saken var derfor hovedsakelig basert på rapporter etter samtaler med kilden som utvalget fikk tilgang til fra PST.

Avslutningsvis bemerket utvalget om FOSTs bruk av kilden:

«Det er for øvrig ingen vurderinger i saksdokumentene av kildens kontakt med ..., lovligheten av adgangen til informasjonen som er overlevert, kildens motiv for å gi informasjon eller vurderinger av FOSTs bruk av kilden, herunder opplysninger om bevisstgjøring av kilden for å unngå at vedkommende går utover grensene for hva som er lovlig.

Utvalget går ikke nærmere inn på disse problemstillingene her, fordi de faktiske forholdene i saken ikke er tilstrekkelig klarlagt. Men utvalget har funnet grunn til å påpeke at det kan synes som om kontakten med ... kilden reiser en rekke spørsmål som burde ha vært vurdert av FOST på forhånd. FOST har heller ikke i ettertid kunnet gi en god redegjørelse for forhold knyttet til kilden, herunder om kilden hadde lovlig tilgang til informasjonen eller kildens motivasjon for å gi opplysninger til FOST. Når FOST over en viss tid har hatt regelmessig kontakt med en kilde bør det kunne forventes at tjenesten nedfeller skriftlige vurderinger vedrørende kildebruken. På denne bakgrunn er det etter utvalgets oppfatning lite tilfredsstillende at FOST ikke har vært i stand til å belyse forhold rundt kilden i ettertid.»

### 3.6 FOSTs virksomhet innenfor Computer Network Defense (CND)

#### 3.6.1 SAKSFORHOLDET

I forsvarssjefens redegjørelse til Forsvarsdepartementet ble Computer Network Defense (CND) forklart. Det fremgikk her at deteksjon, analyse og bekjemping er de sentrale fasene i CND-operasjoner, og at ulike verktøy og kapasiteter er nødvendig for å kunne gjennomføre operasjoner effektivt. Videre ble Computer Forensic (CF) forklart. Dette er en betegnelse på analyse av lagringsmedier tilhørende datautstyr som har vært utsatt for såkalte cyberangrep, for eksempel hacking eller virus. I tillegg kan CF blant annet benyttes til få kunnskap om metoder som kan utnytte sårbarhetene i Forsvarets datasystemer.

FOST orienterte utvalget om at tjenesten logger aktiviteter på Forsvarets nett for å avdekke eventuell sikkerhetstruende virksomhet. Slik utvalget forstod det, kunne denne aktivitetsloggingen også avdekke straffbare forhold som skal etterforskes av politiet. FOST opplyste at tjenesten i så tilfelle varsler politiet. Utvalget antok at virksomheten da også måtte innebære innsamling av innholdsdata, og ikke utelukkende trafikkdata.

#### 3.6.2 UTVALGETS MERKNADER I RAPPORTEN

I vurderingen av det rettslige grunnlaget for FOSTs aktiviteter innen CND, ga utvalget uttrykk for at det hadde forstått det slik at FOST benytter CF som metode for å assistere politiets etterforskning. Denne virksomheten innebærer at tjenesten sørger for at rett informasjon blir tatt ut på riktig måte fra Forsvarets datasystemer. FOST har utstyr og personell til å benytte denne metoden, men utvalget kunne ikke se at det var gitt en nærmere beskrivelse av tjenestens virksomhet innen CF, herunder hva FOST benytter kapasiteten til og omfanget av virksomheten.

Om denne delen av FOSTs virksomhet uttalte utvalget:

«Virksomheten som er beskrevet ovenfor kan ha en viss inngripende karakter, og det er derfor av vesentlig betydning at denne er regulert klart i regelverket for tjenesten. Bestemmelsene i Direktiv for sikkerhetstjenesten i Forsvaret er forholdsvis upresise i forhold til virksomheten innen Computer Network Defense, og kan i stor grad synes å være knyttet til undersøkelse av konkrete sikkerhetstruende hendelser.

---

Etter det opplyste har Generaladvokaten uttrykt at det er et klart militært behov for virksomheten og at CND ligger innenfor FOSTs hjemmelsgrunnlag. Generaladvokaten har varslet at det vil bli gitt en skriftlig vurdering av problemstillingene knyttet til Computer forensic, men etter det utvalget kjenner til foreligger det foreløpig ikke en slik vurdering. Utvalget har ikke merknader til hvorvidt det er et militært behov for den virksomheten som er beskrevet. Utvalget

mener imidlertid det kan være hensiktsmessig at det foretas en nærmere vurdering av virksomhetens karakter og hjemmelsgrunnlag. CND-aktiviteter reiser en rekke spørsmål knyttet til enkeltindividets rettsikkerhet og personvern som bør vurderes nærmere. For utvalget er det enkelte uklarheter knyttet til FOSTs virksomhet innen Computer Network Defense, da særlig hva FOST benytter kapasiteten til. Virksomheten reiser en del problemstillinger som det vil være naturlig at Forsvarsdepartementet, som overordnet myndighet, har en aktiv holdning til. Utvalget forutsetter derfor at FOST, i samråd med Forsvarsdepartementet, gjennomgår de problemstillingene som er reist her for å vurdere lovligheten av virksomheten og behovet for en eventuell klarere forankring i regelverket for tjenesten.»

### 3.7 Utvalgets avsluttende merknader til Forsvarsdepartementet

Forsvarsdepartementet kom i brev til utvalget i november 2009 med enkelte kommentarer til de tre sakene utvalget undersøkte.

Til saken om den private sikkerhetsbransjen skrev departementet at det er uakseptabelt at FOST på utvalgets anmodning verken hadde kommentert eller oversendt dokumenter vedrørende kilden i saken. Når det gjaldt saken om FOSTs virksomhet innenfor Computer Network Defense (CND) uttalte departementet at det har en aktiv holdning til problemstillingene og at det vil bli foretatt en nærmere gjennomgang av virksomheten. Det ble videre opplyst at virksomheten vil bli regulert gjennom ny instruks for sikkerhetstjenesten i Forsvaret.

Redegjørelsen fra departementet for disse to sakene ga ikke grunnlag for noen ytterligere oppfølging fra utvalgets side. Utvalget merket seg at det var tatt tak i problemstillingene vedrørende CND, og at det var tatt initiativ til en utredning og presisering i regelverket. Utvalget opplyste i brev til Forsvarsdepartementet at det vil følge opp dette i det videre kontrollarbeidet.

Om FOSTs undersøkelser av A uttalte departementet blant annet at all kommunikasjon mellom departementet og FOST i denne typen saker skal være skriftlig, men at kontakten i saken ikke var tilstrekkelig dokumentert. Departementet opplyste at det i ny instruks vil bli lagt opp til at FOST har en skriftlig foreleggelsesplikt til departementet i saker av særlig viktighet eller prinsipiell karakter. Når det gjaldt databeslagene la Forsvarsdepartementet til grunn at FOST hadde gitt utvalget uriktige opplysninger, og ga uttrykk for at dette ikke var akseptabelt. Departementet påpekte også at det er av stor viktighet at FOSTs rolle og myndighet i denne type saker er avklart.

Forsvarsdepartementet var enig med utvalget i at undersøkelsene rettet mot A ikke kunne anses som militær kontraetterretning, og at de i stedet måtte karakteriseres som sikkerhetsundersøkelser i en perso-

nellsikkerhetssak. Departementet var imidlertid ikke fullt ut enig med utvalgets vurdering av hvilke forhold som er av betydning i en «sikkerhetssak», og viste til virksomhetens skjønnsmessige spillerom i vurderingen av hva som er en «sikkerhetstruende hendelse».

Departementet sa seg enig med utvalget i at man ikke kan gjøre bruk av utenlandske samarbeidende tjenester for å utføre ulovlig metodebruk, men Forsvarsdepartementet var ikke uten videre enig i at tiltak fra en utenlandsk tjeneste etter norsk initiativ måtte bedømmes som om tiltaket ble utført av norsk tjeneste. Departementet anså det dessuten som lite sannsynlig at de utenlandske tjenestene ikke hadde egeninteresser i saken.

Utvalget redegjorde i et avsluttende brev til Forsvarsdepartementet for sitt endelige syn på spørsmålene saken om FOSTs undersøkelser av A reiste. I den forbindelse uttalte utvalget at virksomheten må ha adgang til selv å foreta innledende undersøkelser i saker om sikkerhetsmessig skikkethet til en av virksomhetens ansatte. Formålet må da være å klarlegge sakens alvor med tanke på å gi en begrunnet tilråding overfor klareringsmyndigheten. Dette ble gjort i saken vedrørende A.

Til spørsmålet om FOST hadde adgang til å innhente informasjon om A etter at klareringsmyndigheten var varslet og klareringen var suspendert, uttalte utvalget:

«Etter utvalgets syn kan det være egnet til å skape klarheter omkring ulike aktørers rolle og ansvar i en sak dersom det skal legges til grunn at virksomheten parallelt med klareringsmyndigheten skal gjennomføre undersøkelser i en sak. Som utvalget har påpekt fremgår det av sikkerhetsloven § 24 annet ledd at «klareringsmyndigheten» – og ikke virksomheten selv – skal «iverksette nærmere undersøkelser» for å avklare opplysninger som reiser tvil om en sikkerhetsklarert persons sikkerhetsmessige skikkethet. Det skal også nevnes at hvilke undersøkelser som kan gjennomføres i en personellsikkerhetssak er nærmere regulert i sikkerhetsloven med forskrifter, jf. blant annet sikkerhetsloven § 20 og personellsikkerhetsforskriften § 3-4.

Videre bemerket utvalget at de undersøkelsene som ble gjort i saken ikke hadde til formål å avklare vedkommendes sikkerhetsmessige skikkethet.

- - -

Det skal likevel nevnes at utvalget har forståelse for at FOST foretok undersøkelser i saken på bakgrunn av det oppdraget Forsvarsdepartementet skal ha gitt FOST. Utvalget ser at det er naturlig at et underordnet organ forholder seg til oppdrag gitt av overordnet departementet. Men det må likevel være klart at tjenesten skulle ha vurdert rettsgrunnlaget for undersøkelsene og deretter ha gjort departementet oppmerksom på begrensninger i eget rettsgrunnlag, herunder at det var klareringsmyndigheten som var rette organ til å foreta de videre undersøkelsene i forhold til vedkommendes sikkerhetsmessige skikkethet. Utvalget kan ikke se at et oppdrag fra departe-

mentet kan frita tjenesten fra plikten til på selvstendig grunnlag vurdere om den har hjemmel til å gjennomføre undersøkelser i en sak.»

Om terskelen for å iverksette nødvendige undersøkelser uttalte utvalget at det må skilles mellom undersøkelser av konkrete sikkerhetstruende hendelser og undersøkelser som er rettet mot en sikkerhetsklarert person med tanke på en vurdering av vedkommendes sikkerhetsmessige skikkethet. Utvalget ga uttrykk for at selv om virksomheten har et visst skjønnsmessig spillerom, slik at også uklare indiksjoner må kunne følges opp gjennom undersøkelser, må det kunne kreves et visst konkret grunnlag. Noe annet ville medføre en vesentlig utvidelse av virksomhetenes hjemmel til å undersøke forhold rundt sine ansatte.

Utvalget ga uttrykk for at spørsmålet om samarbeid med de utenlandske tjenestene kunne anses lovlig, var vanskelig. Utvalget påpekte imidlertid at det var gitt uriktige opplysninger med hensyn til om FOST tok initiativ overfor de utenlandske samarbeidende tjenestene til å iverksette tiltak, noe FOST til slutt innrømmet at tjenesten hadde gjort. Overfor departementet gjentok utvalget sin bemerkning i rapporten om at det er et åpenbart behov for en nærmere utredning og regulering av FOSTs adgang til å samarbeide med utenlandske tjenester. Videre uttalte utvalget:

«Dersom Forsvarsdepartementet mener sikkerhetsloven med forskrifter hjemler FOSTs samarbeid med de utenlandske tjenestene i saken, reiser det også spørsmål om andre sivile og militære virksomheters adgang til å samarbeide med utenlandske tjenester. Etter utvalgets syn kan det lett oppstå klarheter når det gjelder hvilke myndigheter eller tjenester i Norge som har ansvar for å samarbeide med utenlandske tjenester innen ulike saksområder, hvis ikke dette reguleres nærmere. Det er vanskelig å se at FOST, uten å ha en særskilt hjemmel for samarbeid med utenlandske tjenester innenfor sikkerhetslovens anvendelsesområde, vil stå i en særstilling her i forhold til andre virksomheter. Hvis departementet mener at en virksomhet har adgang til å anmode utenlandske hemmelige tjenester om å overvåke en person for å avklare vedkommendes sikkerhetsmessige skikkethet, bør dette etter utvalgets syn presiseres i regelverket. For øvrig vises det til at samarbeid med utenlandske tjenester, utover bestemmelsene om NSM i sikkerhetsloven, er regulert i lov for både PST og E-tjenestens vedkommende, jf. politiloven § 17 c punkt 2 og etterretningstjenesteloven § 3 annet ledd.

På bakgrunn av dette mener utvalget det bør foretas en nærmere utredning og regulering av virksomheters adgang til å samarbeide med utenlandske tjenester innenfor forebyggende sikkerhetstjeneste. Det bes om at departementet underretter utvalget om hvorvidt det vil foreta en slik utredning og hva som eventuelt blir utfallet av den.»

Departementet uttalte i sitt brev til utvalget at det var politiet som hadde ansvaret for gjennomføringen

av ransakingen og at det derfor var politiets oppgave å vurdere om vilkårene i straffeprosessloven var oppfylt i forbindelse med beslag i eiendeler. Utvalget sa seg enig i dette, og bemerket at når andre myndigheter gis tilgang til et område som ransakes av politiet vil det også til dels være politiets ansvar at disse opptrer i samsvar med straffeprosesslovens regler. Utvalget uttalte likevel videre:

«Politiet bør imidlertid ved samarbeid med andre offentlige myndigheter kunne forvente at den andre myndigheten holder seg innenfor sitt eget hjemmelsgrunnlag. Dersom den andre myndigheten får tilgang til et område som politiet har hjemmel til å ransake er det ikke unaturlig at politiet legger til grunn at denne da vil forholde seg til politiet som ansvarlig for ransakingen og klarere behovet for eventuelle beslag av eiendeler med politiet. I denne saken foreligger det indikasjoner på at dette ikke ble gjort, jf blant annet at beslagsrapporten som omhandlet harddiskene ble utarbeidet noe tid etter de øvrige rapportene og at politidistriktet etter det opplyste ikke hadde hatt behov for å beslaglegge disse i etterforskingssaken.

Hvis det er tilfelle at FOST har tatt beslag i harddiskene uten politiets kjennskap, er dette klart kritikkverdige, og etter omstendighetene også lovstridig. Utvalget har merket seg at departementet ikke søker å avklare forholdene knyttet til databeslaget og hva FOST faktisk gjorde under ransakingen. I den forbindelse vises det særlig til at departementet erkjenner at FOST har gitt utvalget uriktige opplysninger om sin tilstedeværelse under ransakingen. Som kjent vanskeliggjorde dette utvalgets undersøkelse av saken. Forsvarsdepartementet har henvist til at forsvarssjefen ikke har kommentert utvalgets anførsler på dette punktet. At departementet utover dette ikke finner grunn til å undersøke forholdene nærmere, er beklagelig.»

Forsvarsdepartementet ved forsvarsministeren kom i mars 2010 tilbake til saken i et brev til utvalget, og uttalte blant annet følgende:

«Jeg konstaterer at det er stor grad av sammenfall mellom departementets og EOS-utvalgets rettslige utgangspunkter i saken, samt det uheldige i FOSTs saksbehandling vedrørende manglende notoritet, unnlattelse av å informere EOS-utvalget av eget tiltak, samt mangelfulle bidrag til å opplyse saken.»

Forsvarsdepartementet sa seg enig med utvalget i at FOST og NSM i fellesskap burde ha avklart videre handlemåte i saken etter at NSM som klareringsmyndighet var varslet. Det ble samtidig gitt uttrykk for at departementet ville innskjerpe plikten til å avklare ulike aktørers rolle og ansvar med tanke på fremtidige saker av lignende karakter.

Om FOSTs manglende bevissthet når det gjaldt rettsgrunnlaget for undersøkelsene, het det i brevet:

«Jeg er enig i EOS-utvalgets kritikk av FOSTs manglende bevissthet om rettsgrunnlaget for undersøkelsene. Jeg viser i den sammenheng til de tiltak departementet har iverksatt overfor FOST, blant an-

net gjennom utkast til ny instruks om sikkerhetstjeneste i Forsvaret. Dette vil klargjøre de rettslige rammer for FOSTs virksomhet og understreke kravet til avdelingens legalitetskontroll før undersøkelser iverksettes. I tillegg til den ordinære etatsstyringen av Forsvaret, har departementet også innført en sterkere og mer direkte departemental kontroll med FOST.»

Departementet konkluderte videre med at det ikke var grunnlag for å si om samarbeidende tjenester hadde egeninteresser i saken eller ikke, men uttalte i den forbindelse:

«Vi deler like fullt EOS-utvalgets oppfatning om at et slikt samarbeid reiser flere problemstillinger. Vi vil derfor, i tråd med utvalgets tilrådning, foreta en nærmere vurdering av adgang og begrensning med hensyn til virksomhetens samarbeid og informasjonsdeling med utenlandske myndigheter. Utvalget vil bli underrettet om utfallet av vurderingen.»

Til utvalgets merknader om at det var beklagelig at departementet ikke hadde undersøkt forholdene rundt databeslaget nærmere, skrev departementet at det på bakgrunn av utvalgets merknader hadde anmodet forsvarssjefen om en skriftlig redegjørelse for FOSTs befatning med beslaget av harddiskene. Departementet vil underrette utvalget når redegjørelsen er mottatt.

### 3.8 Avsluttende merknader

Gjennomgangen av sakene viste at FOST synes å ha hatt en uklar rolleforståelse både når det gjelder hvilke saker som kan undersøkes og hvilke informasjonsinnhentingsiltak som kan iverksettes. Utvalgets generelle inntrykk var at FOSTs undersøkelser i sakene favnet noe vidt i forhold til tjenestens mandat. Videre at det har vært liten grad av bevissthet når det gjelder lovligheten av innhentingemetoder og behandling av sensitive personopplysninger.

I forbindelse med de tre saksforholdene merket utvalget seg også at FOST ikke foretok nærmere vurderinger av rettsgrunnlaget for virksomheten, verken før tjenesten iverksatte undersøkelser eller etter at utvalget stilte spørsmål om dette. Det synes å ha vært liten grad av bevissthet i tjenesten omkring rammene i regelverket og hensynet til enkeltindividets rettssikkerhet. Sakene reiste en rekke problemstillinger som burde ha vært vurdert av tjenesten før undersøkelsene ble iverksatt. Det var imidlertid ingen spor etter vurderinger av legaliteten i saksdokumentene.

Utvalgets undersøkelse av sakene viste at det har vært vanskelig å opplyse og klarlegge enkelte faktiske forhold. Bakgrunnen var særlig manglende notoritet i FOSTs saksbehandling, men også at tjenesten selv i liten grad bidro til å opplyse sakene. Manglende opplysning av de faktiske forholdene medførte at utvalget ikke kunne foreta en tilfredsstillende kon-

troll med tjenestens behandling av sakene. For kontrollen er det av stor betydning at tjenestene kan dokumentere virksomheten, herunder at tjenesten har notoritet på vurderinger av formål, rettsgrunnlag og informasjonsutveksling. Dette er særlig viktig når operasjonene omfatter inngrepene metodebruk, og hvor undersøkelsene retter seg mot enkeltpersoner. Utvalget er tilfreds med at det er tatt et initiativ for å bedre notoriteten på tjenestens behandling av saker. Dette er av vesentlig betydning for at utvalget skal kunne utføre kontrolloppgaven tilfredsstillende.

Det ble også i enkelte tilfeller gitt uriktige opplysninger om forhold som var av betydning for utvalgets undersøkelse av sakene. Utvalget understreket at det er helt avgjørende både for kontrollen og for legitimiteten til virksomheten i tjenesten at kontrollorganet gis tilstrekkelig og riktig informasjon. At dette ikke skjedde anså utvalget som svært alvorlig.

Utvalget forutsatte at FOST i inspeksjonsvirksomheten fremover vil gi utvalget redegjørelser om den type saker som utvalget undersøkte, herunder også saker som innebærer samarbeid med utenlandske samarbeidende tjenester og myndigheter.

Utvalget vil holde seg orientert om Forsvarsdepartementets videre oppfølging, og ser med interesse frem til vedtakelsen av ny instruks for sikkerhetstjenesten i Forsvaret. I forbindelse med utvalgets inspeksjoner av FOST i 2010 vil utvalget følge tett opp de ulike problemstillingene saken reiste.

#### 4. Innsyn i instruks for FOST

Utvalget mottok våren 2009 en henvendelse fra TV2 vedrørende en begjæring om innsyn i forsvarssjefens instruks til Sjef FOST. Bakgrunnen for henvendelsen var at Forsvarsdepartementet hadde nektet å gi TV2 innsyn i instruksene blant annet under henvisning til at instruksene var gradert BEGRENSET. FOST avgraderte senere instruksene og TV2 fikk innsyn i den. TV2 ba likevel utvalget om å vurdere den opprinnelige innsynsnektelsen og selve grunnlaget for å gradere instruksene.

Utvalget ba i et brev til Forsvarsdepartementet om en orientering om avslaget på TV2s innsynsbegjæring, herunder hjemmelsgrunnlaget for å nekte innsyn og en redegjørelse for de vurderinger som lå til grunn for å sikkerhetsgradere instruksene. Det ble også bedt om en orientering om hva som var bakgrunnen for at instruksene etter hvert ble avgradert. Av departementets svar fremgikk det at tjenesten etter at den hadde mottatt innsynsbegjæringen fra TV2 hadde gradert instruksene. Begrunnelsen var at det ikke var ønskelig å eksponere tjenestens kapasiteter innenfor militær kontraetterretning.

Sikkerhetsloven § 11 annet ledd annet punktum krever at sikkerhetsgradering ikke skal påføres i større utstrekning enn «strengt nødvendig». Bestemmel-

sen oppstiller følgelig et kvalifisert krav til nødvendigheten av å gradere informasjon.

Utvalget hadde blant annet følgende avsluttende merknader til saken:

«Generelt må det kunne sies at offentlige myndigheters oppgaver bør være kjent for allmennheten i størst mulig grad og at det kun i unntakstilfeller kan tenkes at generelle opplysninger om virksomhetens eller oppgavens art vil kunne anses skjermingsverdige av hensyn til rikets sikkerhet. I den forbindelse vises det til at både Politiets sikkerhetstjeneste, Nasjonal sikkerhetsmyndighet og Etterretningstjenestens ansvarsområder er fastlagt i lov og følgelig offentlig kjent. Etter utvalgets syn kan det vanskelig sies at FOST står i en særstilling her når det gjelder behovet for å begrense informasjon til allmennheten om tjenestens oppgaver. Utvalget har derfor funnet grunn til å peke på at det ut i fra de opplysningene som fremkom av instruksene neppe var grunnlag for å gradere den. På bakgrunn av opplysningene om at instruksene nå er avgradert og offentliggjort, gir forholdet ikke grunn til ytterligere oppfølging fra utvalgets side.»

Forsvarsdepartementet ved statsråden sa seg i et senere brev enig med utvalget i at det ikke hadde vært grunnlag for å gradere instruksene. Til den generelle problemstillingen om bruk av sikkerhetsgradering, uttalte forsvarsministeren blant annet følgende:

«Jeg ønsker å få gitt klart uttrykk for at jeg fullt ut deler EOS-utvalgets generelle merknad om at sikkerhetsgradering ikke skal skje i større utstrekning enn strengt nødvendig, og at sikkerhetslovens krav selv sagt skal følges. Jeg er også enig med utvalget når det uttaler at offentlige myndigheters oppgaver i størst mulig grad bør være kjent for allmennheten. Dette gjelder også for Forsvarets sikkerhetstjeneste (FOST).»

Departementet la til at den kommende instruksene om sikkerhetstjenesten i Forsvaret vil være offentlig tilgjengelig.

På bakgrunn av uttalelsene fra Forsvarsdepartementet, fant ikke utvalget grunn til å gjøre ytterligere undersøkelser i saken. Utvalget ba i et brev til departementet om å bli holdt orientert om det videre arbeidet med instruksene om sikkerhetstjenesten i Forsvaret.

#### 5. Klareringsadgang for personell under omstilling i Forsvaret

I årsmeldingen for 2008 orienterte utvalget om oppfølgingen av en klagesak som reiste generelle spørsmål om klareringsadgangen for personell under omstilling i Forsvaret. Klagesaken hadde funnet sin løsning, og FOST hadde vedtatt nye rutiner som innebærer at anmodninger om klarering av personell uten stilling vil bli behandlet.



Utvalget har fulgt opp problemstillingen også i 2009. I et brev til FOST har utvalget forutsatt at tjenesten tar nødvendig initiativ til å få en avklaring av hvordan personell under omstilling i Forsvaret skal behandles når kravene til behov for sikkerhetsklaring skjerpes som følge av de nye bestemmelsene om objektsikkerhet.

FOST redegjorde i svar for at tjenesten hadde rettet en henvendelse til Forsvarets personelltjenester (FPT) og at de i den forbindelse hadde orientert om sin oppfatning. I et brev til FOST ba utvalget deretter om å bli holdt orientert om tjenestens videre dialog med FPT.

FOST opplyste deretter i et brev til utvalget at FPT har stilt seg positiv til et forslag fra FOST om å innstille ønsket personell til stilling med forbehold om at sikkerhetsklaring gis. Tjenesten uttalte avslutningsvis:

«Etter FOST sin oppfatning, har utfordringene vedrørende sikkerhetsklaring for PUS [personell i Forsvaret uten stilling] fått en løsning. Det vil etter FPT sin praksisendring ikke lenger være slik at personell ikke kan bli tilsatt i stilling fordi det mangler sikkerhetsklaring, og ikke kan få sikkerhetsklaring fordi det mangler stilling.»

Praksisendringen representerer en forbedret rettsstilling for personell under omstilling i Forsvaret. Utvalget er tilfreds med dette.

## **6. Saksbehandlingen i klareringssaker ved FOST**

### **6.1 *Bruk av telefonsamtaler i saker vedrørende økonomiske forhold***

Utvalget har stilt spørsmål om tjenestens bruk av telefonsamtaler i saker om økonomiske forhold og om tjenesten ser det som «åpenbart unødvendig» å avholde sikkerhetssamtale i slike saker, jf. sikkerhetsloven § 21 tredje ledd. Om dette uttalte utvalget følgende på bakgrunn av FOSTs svar:

«Tilfeller hvor det foreligger økonomiske problemer er ofte kompliserte og dette tilsier at vedkommende bør få mulighet til å fremlegge sin sak i en sikkerhetssamtale. Vedkommende har da mulighet til forberedelser og kan gi en forklaring i en uforstyrret atmosfære. I tillegg vil vedkommende ha krav på å stille med bisitter. Bestemmelsen om sikkerhetssamtale i § 21 tredje ledd oppstiller følgelig en grunnleggende rettssikkerhetsgaranti for vedkommende og det er derfor noe vanskelig å se at det at FOST anser en sikkerhetssamtale å være et stort inngrep hos vedkommende kan få betydning.

Saken har også en side til likebehandlingsprinsippet. FOST opplyser at tjenesten er kjent med at andre klareringsmyndigheter gjennomfører sikkerhetssamtale på grunnlag av kildematerialet. Dette innebærer at personell i Forsvaret blir underlagt en strengere vurdering enn personell i sivil sektor i forhold til om sikkerhetssamtale skal benyttes. Også det forhold at

FOST bevisst følger en annen praksis enn øvrige klareringsmyndigheter er uheldig. Utvalget anmoder derfor FOST om å gjennomgå rutiner ved bruk av sikkerhetssamtale i saker vedrørende økonomiske forhold.»

Utvalget har etter nærmere ett år fortsatt ikke fått noen tilbakemelding fra FOST, og vil følge opp saken i 2010.

### **6.2 *Innhenting av tilleggsopplysninger om økonomiske forhold og fastsettelse av observasjonstidens lengde***

På bakgrunn av gjennomgang av negative klareringsavgjørelser fra FOST, stilte utvalget spørsmål om hvilke vurderinger tjenesten foretar ved fastsettelsen av observasjonstid i saker om økonomiske forhold. Det ble også stilt spørsmål ved begrunnelsen for den varierende lengden på observasjonstiden i de enkeltsakene utvalget gjennomgikk. Også i tilknytning til enkeltsaker om promillekjøring fant utvalget grunn til å stille spørsmål om hva som var begrunnelsen for ulik lengde på observasjonstiden.

Observasjonstid er tidspunktet for når klareringsspørsmålet tidligst kan tas opp til ny vurdering i saker der det har vært gitt en negativ klareringsavgjørelse, jf. personellsikkerhetsforskriften § 4-4 annet ledd. Slik observasjonstid skal fastsettes der det er «praktisk mulig». Observasjonstiden skal ikke overstige fem år, og er bindende for andre klareringsmyndigheter.

FOST ga etter en fornyet vurdering uttrykk for at det i samtlige saker unntatt én burde ha vært fastsatt lik observasjonstid. Utvalget hadde ingen kommentarer til dette, men bemerket at saken ga uttrykk for en ulik praksis i tjenesten.

Når det gjaldt observasjonstidens lengde i promillesakene merket utvalget seg at FOST etter en fornyet vurdering mente observasjonstiden i én av sakene burde ha vært noe kortere. Utvalget påpekte videre viktigheten av at like tilfeller behandles likt.

I sitt svar på de spørsmålene utvalget stilte i saken, opplyste FOST at det var innført en ny rutine for behandling av saker vedrørende økonomiske forhold. Rutinen innebærer krav om signering av en fullmakt til å innhente ytterligere opplysninger om omspurtes økonomi der vedkommende opplyser om økonomiske forhold i personopplysningsblanketten. Ifølge FOST vil personkontroll ikke bli iverksatt i de tilfellene der denne prosedyren ikke følges. Dette reiste flere prinsipielt viktige spørsmål, og utvalget bemerket blant annet følgende:

«Sikkerhetsloven § 20, jf. personellsikkerhetsforskriften § 3-4, setter rammer for gjennomføring av personkontroll og angir bl.a. fra hvilke offentlige registre behandlingsansvarlig plikter å utlevere informasjon fra uten hinder av taushetsplikten. Utover de opplysningene klareringsmyndigheten har krav på å

få utlevert, kan informasjon også innhentes ved at behandlingsansvarlig fritas for taushetsplikten av den som skal vurderes sikkerhetsklarert.

Det er imidlertid en klar forutsetning at klareringsmyndigheten kun kan be om fullmakt til å innhente ytterligere informasjon i klareringssaker der dette må anses nødvendig. At det opplyses om økonomiske problemer i personopplysningsblanketten kan vanskelig sies å medføre at klareringsmyndigheten i samtlige tilfeller skal foreta en nærmere vurdering av forholdene og dermed vil kunne ha behov for ytterligere opplysninger om vedkommendes økonomi. En praksis hvor FOST rutinemessig krever samtykke til opphevelse av taushetsplikten i slike saker er følgelig for inngripende og vil være i strid med prinsippet i sikkerhetsloven § 6 om at det ikke skal nyttes mer inngripende metoder eller midler enn nødvendig. Etter utvalgets syn må det følgelig foreligge et saklig behov for at krav om samtykke til opphevelse av taushetsplikten skal være berettiget.

- - -

For øvrig bemerker utvalget at den innførte rutinen også reiser spørsmål om gyldigheten av samtykket som avkreves. For at et samtykke skal være gyldig må vedkommende være orientert om hva fullmakten skal brukes til samt forstå rekkevidden av den. Samtykket må også være frivillig og vedkommende må følgelig få mulighet til å nekte å frita behandlingsansvarlig for taushetsplikt uten at dette får konsekvenser for om saken underlegges en realitetsvurdering. At FOST ikke ved innføring av rutinen har foretatt en nærmere vurdering knyttet til disse problemstillingene er uheldig.

På bakgrunn av dette forutsetter utvalget at FOST endrer praksisen med å kreve fullmakt i samtlige saker hvor det opplyses om økonomiske forhold i personopplysningsblanketten. Utvalget vil også bemerke at denne type rutineendringer reiser prinsipielle spørsmål, noe som tilsier at endringene burde ha blitt tatt opp med overordnet fagmyndighet før de ble iverksatt. Utvalget anmoder derfor FOST om å ta opp problemstillinger knyttet til bruk av fullmakt med NSM med tanke på å avklare hvordan dette skal praktiseres. Utvalget vil gjerne ha en tilbakemelding når dette er gjort.»

Utvalget vil følge opp saken i 2010.

## 7. Klage vedrørende saksbehandling i klareringssak

I forbindelse med en klage fra A til utvalget over et avslag på en anmodning om innsyn i en henlagt klareringssak, omtalte utvalget i årsmeldingen for 2007 FOSTs saksbehandling.

I 2008 kritiserte utvalget FOSTs saksbehandlingstid i forbindelse med vurderingen av innsynsspørsmålet og understreket behovet for en rask behandling av innsynsbegjæringer. Utvalget ba også om at klageren ble gitt nødvendig autorisasjon, slik at vedkommende kunne få tilsendt kopi av korrespondansen mellom FOST og utvalget i saken. Klagen til utvalget reiste også spørsmål om innsyns- og klagerett ved henleggelse av klareringssaker, se avnitt 5 i kapittel IV.

Først nærmere halvannet år senere kom FOST tilbake til utvalget med en redegjørelse for saksbehandlingen av innsynsspørsmålet i perioden etter FOSTs opprinnelige redegjørelse for dette til utvalget i 2007. Det fremgikk av redegjørelsen fra FOST at det var gitt delvis medhold både i klagen på klareringsavgjørelsen og i klagen over innsynsnektelsen. Om saksbehandlingstiden skrev FOST at saken hadde tatt lang tid på bakgrunn av blant annet skifte av saksbehandler og at saken hadde vært særdeles omfattende og tidkrevende. I tillegg hadde saken reist flere komplekse, utfordrende og nye problemstillinger. Tjenesen kommenterte ikke utvalgets anmodning om å gi klageren innsyn i korrespondansen med utvalget i saken. Om dette uttalte imidlertid FOST følgende i en redegjørelse til klageren:

«Det anføres at FOST mangler lovhjemmel for å nekte deg innsyn i disse dokumentene, og at EOS-utvalget har opplyst deg om at det har en viktig rettsikkerhetsmessig side at innsyn blir gitt i disse dokumentene. Det anføres også at EOS-utvalget nærmest har lovet deg innsyn i disse dokumentene i sin korrespondanse med deg i anledning saken. FOST vil først beklage at EOS-utvalget med sin uttalelse har skapt en forventning hos deg om at det vil bli gitt innsyn i disse dokumentene. Det forhold at din klareringssak har vært drøftet hos EOS-utvalget som en egen sak, og at vår redegjørelse i så måte er et dokument i den saken, endrer ikke på det faktum at disse dokumentene tilhører FOST som utsteder. Det blir således vår eksklusive rett å bestemme om innsyn skal gis i disse dokumentene, og av det følger at det klart ligger utenfor EOS-utvalgets mandat som kontrollorgan at de kan legge føringer på hvordan dette skal vurderes av FOST.

FOST har en klar rutine på at avgradering og innsyn i disse dokumentene ikke blir gitt. Følgende ligger til grunn for denne rutinen:

Vår redegjørelse av en sak til EOS-utvalget blir normalt skrevet mange måneder etter at en avgjørelse er tatt og vår saksbehandling er avsluttet. Dokumentene er skrevet med kun ett formål, og det er å besvare utvalgets spørsmål i anledning deres behandling av saken. FOST legger så til grunn at disse dokumentene per definisjon ikke er et saksdokument. Det har aldri vært en del av de dokumentene som danner grunnlaget for vår avgjørelse i saken. Siden innsyn kun skal vurderes opp mot sakens dokumenter, blir avgradering og innsyn ikke vurdert i forhold til disse dokumentene jf sl § 25 a første ledd. I mangel av annet egnet sted å lagre disse redegjørelsene, blir de lagret på den enkelte saken i egen mappe. Denne mappen blir ikke ført i sakens dokumentoversikt, derav navnet nulldokumenter.

FOST ønsker å fremheve at denne rutinen med nulldokumenter på ingen måte er særegen og noe FOST har funnet på egen hånd. Dette er en rutine og praksis som er godt kjent og etablert ellers i forvaltningen, departementene og politiet.

Med henvisning til det som er skrevet over blir det ikke vurdert avgradering og innsyn i dokumentene med våre redegjørelser til EOS-utvalget i anledning saken.»

Ved avslutningen av saken i oktober 2009 uttalte utvalget:

«Saksbehandlingstid

FOST erkjenner at saksbehandlingstiden i den konkrete saken har vært noe lang. Som forklaring er det vist til interne forhold i tjenesten samt sakens kompleksitet. Av redegjørelsen fremgår det at tjenesten ikke foretok seg noe i sakens anledning i omtrent ett år etter at saken ble påklaget av A. Utvalget har for øvrig merket seg tjenestens redegjørelse om at saken har vært særdeles omfattende og tidkrevende og at den har reist nye problemstillinger som har tatt tid. Kompleksiteten i saken er i redegjørelsen ikke kommentert nærmere utover det FOST skriver om oppnevning av særskilt advokat.

Utvalget har på bakgrunn av den redegjørelsen som er gitt funnet grunn til å påpeke at en behandlingstid på over halvannet år for en klageavgjørelse er svært utilfredsstillende. Når tjenesten ved første gangsbehandlingen har brukt omtrent halvannet til to år på å treffe en avgjørelse i saken bør det kunne forventes at tjenesten prioriterer saken når det innkommer en klage, for å unngå ytterligere ulempe for vedkommende. Som utvalget påpekte i brev herfra 3. mars 2008 og 25. november 2008 er det særlig viktig med en rask behandling av innsynsbegjæringer, fordi dette er av betydning for vedkommendes mulighet til å ivareta sine interesser i klagesaken og dermed også den videre realitetsbehandlingen av saken. At tjenesten ikke har avgjort As klage på innsynsnekt i deler av sakens dokumenter før klagen på selve avgjørelsen ble truffet er uheldig og har medført at A ved behandlingen av klagen i førsteinstansen ikke har kunnet ivareta sine interesser fullt ut.

Anmodning om innsyn i FOSTs brev 16. november 2007

I henhold til kontrollinstruksen skal utvalgets uttalelser til klagere være så fullstendige som mulig uten å gi graderte opplysninger. Dette er bakgrunnen for utvalgets anmodning om at A kunne gis innsyn i FOSTs brev 16. november 2007. Utvalget er også på generelt grunnlag opptatt av at innsyn ikke nektes i større utstrekning enn det er grunnlag for, fordi innsyn i opplysninger om en selv er avgjørende for at enkeltpersoner skal kunne ivareta sine interesser. FOST har etter gjentatte henvendelser, henholdsvis 3. mars 2008, 27. mai 2008, 25. november 2008, 17. februar 2009, 10. mars 2009, 27. april 2009 og 17. juni 2009, fremdeles ikke besvart kontrollorganets henvendelse om innsyn i dokumentet. Utvalget har imidlertid gjennom oversendelse fra klager selv fått kjennskap til at tjenesten har nektet innsyn i brevet fordi dette ikke utgjør en del av «sakens dokumenter» i henhold til sikkerhetsloven § 25 a.

Etter utvalgets syn er det svært vanskelig å se at dokumentet ikke kan anses som en del av «sakens dokumenter». Dokumentet omhandler tjenestens behandling av klareringsavgjørelsen for A, og FOSTs forklaring om at dokumentet er lagt på klareringssaken «i mangel av annet egnet sted» viser også forholdsvis klart at dokumentet neppe kan anses å tilhøre en annen sak enn klareringssaken på A. Det er derfor neppe grunnlag for å unnta dokumentet fra innsyn med henvisning til sikkerhetsloven § 25 a.

Ut fra det opplyste har FOST ikke vurdert avgradering og innsyn i dokumentet, heller ikke på annet grunnlag enn sikkerhetsloven § 25 a. På bakgrunn av at tjenesten har en plikt til å foreta en slik vurdering ved begjæringer om innsyn samt at FOSTs forståelse av regelverket neppe kan anses å være riktig har utvalget funnet grunn til å påpeke at behandlingen av spørsmålet har vært mangelfull. Utvalgets syn er at NSM bør returnere dette spørsmålet til førsteinstansen, slik at det blir underlagt en tilstrekkelig grundig behandling i to instanser. NSM er i brev herfra i dag meddelt dette.»

Utvalget anmodet videre om at også øvrig korrespondanse i saken mellom FOST og utvalget ble avgradert, slik at klageren så raskt som mulig kunne få tilsendt kopi av korrespondansen. NSM returnerte saken til FOST kort tid etter at utvalget anmodet tjenesten om dette.

Tjenesten har foreløpig ikke gitt noen tilbakemelding til utvalget. Dette er sterkt beklagelig, særlig sett på bakgrunn av FOSTs tidsbruk både i forbindelse med klareringssaken og i forbindelse med klagen til utvalget. FOSTs behandling av disse sakene etterlater tvil om tjenestens respekt og forståelse for så vel enkeltpersoners rettssikkerhet som for utvalgets kontrolloppgaver og kontrollfunksjon. Utvalget vil i 2010 følge saken tett opp overfor FOST og gi en ytterligere redegjørelse for saken i neste årsmelding.

## 8. Virksomhetsbegrepet i sikkerhetsloven

I årsmeldingen for 2008 orienterte utvalget om at en klage over FOSTs behandling av en sak om sikkerhetsklarering og autorisasjon reiste spørsmål om forståelsen av virksomhetsbegrepet i sikkerhetsloven. Spørsmålet, som ble tatt opp med Forsvarsdepartementet, oppstod i forbindelse med vurderingen av hvilken rolle FOST har i saker om autorisasjon av ansatte i Forsvaret. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ba under behandlingen av utvalgets årsmelding for 2008 om å bli holdt orientert om saken.

I sikkerhetsloven § 3 første ledd nr. 6 er begrepet «virksomhet» definert som «et forvaltningsorgan eller annet rettssubjekt som loven gjelder for». I sitt svar fremholdt Forsvarsdepartementet følgende om virksomhetsbegrepet i sikkerhetsloven:

«Forsvaret opptrer i dag som én virksomhet (ett brevhode/ felles arkiv) i sikkerhetslovens forstand, med unntak av Etterretningstjenesten som er en sektorovergripende tjeneste. Tidligere har enkelte avdelinger opptrådt utad som mer selvstendige avdelinger, noe som har skapt uklarhet med hensyn til hvilke avdelinger som måtte kunne anses for å være en virksomhet i sikkerhetslovens forstand.

Forsvarsdepartementet legger derfor til grunn at Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) skal føre tilsyn med Forsvaret som virksomhet, og ikke direkte med enkeltavdelinger i Forsvaret. Det er naturlig at NSM forholder seg til FOST som representant for Forsvaret. NSM vil selvfølgelig som del av sitt tilsyn

også kunne føre kontroll med enkeltavdelinger på samme måte som man gjør det innenfor andre virksomheter.»

Når det gjaldt spørsmål om autorisasjon av personell i Forsvaret viste departementet til at forsvarssjefens autorisasjonsmyndighet er delegert, slik at det er den enkelte avdelingssjef i Forsvaret som har ansvar for å autorisere sitt personell. FOST har etter departementets syn kun ansvar for å autorisere sitt eget personell. Forsvarsdepartementet mente i likhet med utvalget at FOSTs saksbehandling av den konkrete saken kunne kritiseres.

Utvalget uttalte i sitt avsluttende brev til Forsvarsdepartementet at det vil legge departementets forståelse av virksomhetsbegrepet i sikkerhetsloven til grunn i det videre kontrollarbeidet.

Utvalget anmodet Forsvarsdepartementet om å vurdere hvilken betydning det har for praktiseringen av regelverket at Forsvaret anses som én virksomhet og om det eventuelt er behov for presiseringer i regelverket. Utvalget ba om å bli holdt orientert om resultatet av departementets gjennomgang og vil redegjøre nærmere for dette i årsmeldingen for 2010.

Når det gjaldt den konkrete klagesaken, merket utvalget seg at Forsvarsdepartementet var av den oppfatning at FOST kun har ansvar for autorisasjon av eget personell og at FOST ikke hadde anledning til å gi et pålegg til autorisasjonsansvarlig ved den aktuelle enheten i Forsvaret om å trekke tilbake klagerens autorisasjon for BEGRENSET.

I et avsluttende brev til FOST gjentok utvalget sin tidligere anmodning om å gi klageren innsyn i utvalgets brev til tjenesten i saken, gjennom avgradering av ett eksemplar av brevene. Det ble i den forbindelse vist til kontrollinstruksen § 8 om utvalgets redegjørelse til klagere når det er rettet kritikk mot en av tjenestene. Utvalget ba om et raskt svar på anmodningen, men har foreløpig ikke mottatt noen tilbakemelding fra FOST. Også den videre håndteringen av denne siden av saken vil utvalget orientere om i neste årsmelding.

## VI. Etterretningstjenesten (E-tjenesten)

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

I E-tjenesten sentralt har utvalget også i 2009 gjennomført tre inspeksjoner. I tillegg er det gjennomført to øvrige inspeksjoner av tjenestens tekniske innhentingsvirksomhet.

Utvalget har i 2009 mottatt fem klager rettet mot E-tjenesten, hvorav samtlige også rettet seg mot PST. En av klagen rettet seg i tillegg mot NSM og FOST. Denne saken er fortsatt til behandling. Samtlige saker er undersøkt i tjenesten. Det er ikke uttalt kritikk i de avsluttede sakene.

Utvalgets undersøkelse av en samarbeidsoperasjon mellom PST og E-tjenesten er omtalt i avsnitt 2. Saken har reist prinsipielle spørsmål om det rettslige grunnlaget for samarbeidsoperasjoner mellom tjenestene.

I avsnitt 5 omtales utvalgets kontroll av tjenestens tekniske innhentingsvirksomhet. Her redegjøres det blant annet for den nye inspeksjonsrutinen som er etablert i forbindelse med kontrollen av den tekniske informasjonsinnhenting i tjenesten foretar.

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

Som det er redegjort for i de to foregående årsmeldingene, har utvalget undersøkt en samarbeidsoperasjon mellom PST og E-tjenesten. Utvalget har undersøkt det rettslige grunnlaget for E-tjenestens del av operasjonen. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ba ved behandlingen av årsmeldingen for 2008 om å bli holdt orientert om utvalgets videre undersøkelser av samarbeidsoperasjonen.

Utvalget ba i 2007 E-tjenesten om å redegjøre for hvordan forholdet til etterretningstjenesteloven § 4 var blitt vurdert i forbindelse med samarbeidsoperasjonen, og hvordan saken var blitt håndtert opp mot rutinene for politisk godkjenning av tjenestens metoder og operasjoner. Det ble også bedt om en orientering om formålet med operasjonen.

I sitt svar til utvalget redegjorde tjenesten for innholdet i operasjonen og opplyste at den var blitt vurdert til å være i samsvar med tjenestens rettsgrunnlag, fordi den gjaldt internasjonal terrorisme og falt innenfor kjernen av tjenestens lovpålagte oppgaver. Videre pekte tjenesten på at operasjonen var rettet mot utlandet og at målet for operasjonen ikke var norske statsborgere.

Utvalget kom i brev til tjenesten i mars 2008 med enkelte merknader til det rettslige grunnlaget for samarbeidsoperasjonen, og uttalte blant annet:

«Rettsutviklingen de senere år, som følge av bl a praksis om EMK art. 8, har ført til at det i dag stilles andre krav enn tidligere til klarhet i hjemmelsgrunnlaget for integritetskrenkende inngrep. De tiltakene denne saken gjelder er inngripende, og av en karakter som ellers er forbeholdt politiet som må innhente forhåndssamtykke av domstolen i det enkelte tilfelle.

Utvalget ønsker ikke her å trekke noen endelig konklusjon med hensyn til hvorvidt E-loven hjemlet tiltakene. Man kan se tiltakene fra ulike synsvinkler, og nyanser i faktum kan ha betydning for den rettslige vurderingen. Men det synes klart at det foreligger en del tungtveiende motargumenter som det her er forsøkt å peke på. På denne bakgrunn ønsker utvalget å bemerke at disse rettslige spørsmålene ikke synes å ha blitt grundigere utredet før operasjonen ble satt i verk.

- - -

For kontrollen er det av stor betydning at det ved samarbeidsoperasjoner mellom tjenestene er klarhet

og notoritet omkring operasjonens formål, rettsgrunnlag, arbeidsdeling og informasjonsutveksling. Særlig viktig er dette når operasjonen omfatter metodebruk. Utvalget bemerker at det heller ikke på dette punktet synes å ha blitt foretatt en nærmere utredning og samordning på forhånd, jf § 1 litra e og § 7 annet ledd i samarbeidsinstruksen mellom E og PST, men antar det skyldes at dette er en ny arbeidsform.»

På denne bakgrunn ba utvalget tjenesten om å foreta en ny gjennomgang av rettsgrunnlaget for de aktuelle tiltakene som var iverksatt. Først i september 2009 kom E- tjenesten tilbake til saken, og konkluderte med at det ikke var foretatt lovstridige handlinger. Tjenesten uttalte videre:

«Samarbeidsoperasjonen ble utført både i E-tjenestens og PSTs interesse. E-tjenestens operasjonsformål og fokus i denne saken var utelukkende rettet mot utenlandske (ytre) forhold. Innhenting i den konkrete sak skjedde i etterretningsloven § 4 første ledds forstand ikke «på norsk territorium». Vi viser i den forbindelse til den dialog og brevveksling som har vært mellom EOS-utvalget, tjenesten og FD om generelle tolkningsspørsmål vedrørende etterretningstjenesteloven § 4. E-tjenesten kan ikke se at man i denne saken har foretatt uheldige koblinger mellom rettsgrunnlaget for henholdsvis E-tjenesten og PST. Skillet mellom utenlandsetterretning og innenlandsetterretning er opprettholdt i denne saken. En understreker videre at E-tjenesten gjennomførte sin del av operasjonen etter en selvstendig vurdering av egen interesse i lys av tjenestens lovpålagte oppgaver, samt etter en selvstendig vurdering av eget rettsgrunnlag slik som forutsatt i Instruks om samarbeidet mellom Etterretningstjenesten og Politiets sikkerhetstjeneste §§ 2 første ledd og 7 annet ledd.»

Utvalget har tidligere rettet kritikk mot PST for tjenestens håndtering av saken, som det ble redegjort for i årsmeldingen for 2008. Kritikken gikk i hovedsak ut på at PST ikke informerte retten om formålet med å beslaglegge den aktuelle forsendelsen, og at PSTs overlevering av forsendelsen til E-tjenesten for ytterligere inngripende tiltak var i strid med straffeprosesslovens regler om postbeslag.

I avsluttende brev til E-tjenesten fant utvalget grunn til å gjøre E-tjenesten oppmerksom på at de tiltakene tjenesten iverksatte i saken gikk ut over det PST ville hatt hjemmel til etter straffeprosessloven. På denne bakgrunn påpekte utvalget at det ved operativt samarbeid mellom tjenestene er viktig at det rettslige grunnlaget for operasjonen utredes grundig på forhånd, og at tjenestene gjør hverandre oppmerksom på rettslige skranker i eget regelverk.

Til E-tjenestens redegjørelse for de tiltakene som ble gjennomført i saken, hadde utvalget følgende merknader:

«Utvalget har merket seg at tjenesten i brev hit 30. september 2009 har opplyst at operasjonen utelukkende var rettet mot utenlandske eller ytre for-

hold. Standpunktet er ikke begrunnet nærmere. Det er heller ikke foretatt en vurdering av de ulike tiltakene i lys av de skranker som følger av etterretningstjenesteloven og legalitetsprinsippet.

Sett på bakgrunn av at E-tjenesten ikke har klargjort nærmere hva tjenesten gjorde med forsendelsen, er det vanskelig for utvalget å foreta en nærmere vurdering av tiltakenes legalitet. Man kan, som utvalget tidligere har gitt uttrykk for, se tiltakene fra ulike synsvinkler, og nyanser i faktum kan ha betydning for den rettslige vurderingen.»

Videre uttalte utvalget at enkelte av de tiltakene som var gjennomført i saken, så ut til å være iverksatt uten at PST var involvert. E-tjenesten hadde ikke påberopt seg at dette var tiltak som ble iverksatt for å støtte PST, og det forelå heller ikke opplysninger om at PST hadde behov for bistand fra E-tjenesten. Avslutningsvis uttalte utvalget følgende:

«De aktuelle tiltakene synes dermed ikke å ha vært koordinert med PST på forhånd, noe som må anses å være en forutsetning dersom tiltakene skal anses hjemlet i PSTs regelverk.

Som det fremgår ovenfor er det flere forhold som taler for at enkelte av de tiltakene E-tjenesten iverksatte i saken stod i et tvilsomt forhold til legalitetsprinsippet. Utvalget har fortsatt funnet grunn til å uttrykke en viss forsiktighet i konklusjonen, siden tiltakene faktisk og teknisk sett kan vurderes på ulike måter, noe som vil ha betydning for den rettslige vurderingen. Utvalget vil imidlertid igjen bemerke at de rettslige spørsmålene i saken ikke synes å ha vært utredet i tilstrekkelig grad før operasjonen ble iverksatt, heller ikke da operasjonen ble fremlagt for Forsvarsdepartementet med tanke på politisk godkjenning. Utvalget forutsetter at tjenesten i fremtiden foretar en rettslig vurdering av aktuelle tiltak før det gjennomføres en samarbeidsoperasjon med PST, og at denne foretas også før operasjonen eventuelt fremlegges for departementet til godkjenning.»

E-tjenesten bekreftet deretter i et brev til utvalget at det aktuelle tiltaket ble gjennomført på E-tjenestens eget initiativ. Om tiltakets forhold til legalitetsprinsippet skrev tjenesten:

«Etterretningstjenesten er enig i at tiltaket stod i et tvilsomt forhold til legalitetsprinsippet ... Nyanser i de faktiske forhold kan imidlertid ha betydning for den rettslige vurdering av tiltaket, slik utvalget fremholder.»

Avslutningsvis skrev tjenesten:

«Den aktuelle samarbeidsoperasjonen representerte en ny form for samarbeid og skjedde under tidspress. Etterretningstjenesten manglet på det tidspunkt gode rutiner for håndtering av denne type samarbeid. Det aktuelle tiltaket, ..., ble ikke undergitt en tilstrekkelig grundig juridisk vurdering før iverksettelse, og ble ikke omtalt da saken ble forelagt Forsvarsdepartementet forut for iverksettelse. Tjenesten har i ettertid gjennomgått og utbedret de interne ruti-

ner for å sikre at disse forhold ivaretas ved fremtidige samarbeidsoperasjoner.»

Utvalget registrerer at tjenesten har tatt utvalgets kritikk til etterretning på dette punktet og at det er iverksatt tiltak for å sikre at legalitetsprinsippet blir ivarettatt ved fremtidige operasjoner. Saken har gitt prinsipielt viktige avklaringer, og utvalget vil fortsatt være opptatt av kontrollen med samarbeidet mellom tjenestene.

### 3. Utfyllende rutiner for samarbeid mellom PST og E-tjenesten

Utfyllende rutiner for samarbeidet mellom de to tjenestene ble fastsatt 14. oktober 2009. Rutinene er hjemlet i samarbeidsinstruksen § 4 første ledd.

Formålet med rutinene er først og fremst å presisere samarbeidet mellom tjenestene, blant annet når det gjelder forholdet til utenlandske samarbeidende tjenester og myndigheter, bistand i konkrete saker, informasjonsutveksling og analysesamarbeid. Rutinene skal primært regulere samarbeid mellom tjenestene som krever avklaring opp mot tjenestenes respektive rettsgrunnlag eller som er av prinsipiell betydning. Tjenestene skal etablere en formell møtstruktur for å sikre kontinuitet i samarbeidet, og rutinene skal sikre at utveksling av informasjon skjer på en måte som vektlegger hensynet til notoritet og etterprøvbarehet. Videre regulerer rutinebeskrivelsene hvordan tjenestene skal forholde seg ved samarbeid med utenlandske tjenester og myndigheter, samt hvordan tjenestene skal bistå hverandre i konkrete operasjoner og i enkeltsaker.

Som fremhevet i meldingen for 2008, er utvalget av den oppfatning at avveiningen mellom effektivitetshensyn knyttet til ivaretagelsen av nasjonale sikkerhetshensyn og hensynet til individuell rettssikkerhet, bør være avklart i lov eller annet regelverk så langt det lar seg gjøre. Utvalget ser derfor positivt på at PST og E-tjenesten nå har regulert samarbeidet mellom tjenestene ytterligere. Utvalget vil fremover føre en løpende kontroll av om rutinene etterleves, og om de gir et tilstrekkelig grunnlag for å sikre individuell rettssikkerhet på tjenestenes områder. På bakgrunn av denne kontrollen vil utvalget kunne vurdere om de utfyllende rutinene er tilstrekkelige, eller om det er behov for en nærmere evaluering og gjennomgang av de lov- og forskriftsbestemmelsene som kommer til anvendelse i denne typen samarbeid.

### 4. Informasjonsutveksling med utenlandske samarbeidende tjenester

Utvalget har også i 2009 kontrollert E-tjenestens informasjonsutveksling med utenlandske samarbeidende tjenester. Som utvalget har redegjort for i tidligere årsmeldinger, gjelder utvalgets kontroll med tjenestens informasjonsutveksling med utenlandske

samarbeidende tjenester i dag først og fremst tjenestens sambandssystem innenfor kontraterrorområdet. Etterretningstjenesteloven § 3 første ledd bokstav g fastsetter at en av E-tjenestens oppgaver er å tilveiebringe informasjon om internasjonal terrorisme. Tjenesten samarbeider med utenlandske etterretnings- og sikkerhetstjenester på dette området.

Kontrollen med tjenestens sambandssystem for informasjonsutveksling er lagt opp slik at utvalget kan foreta søk og stikkprøver blant meldinger som tjenesten har sendt til samarbeidende tjenester. Tjenesten vurderer deretter søkeresultatene med hensyn til om det er grunnlag for å gjøre unntak fra utvalgets innsyn av kildevern hensyn. Dersom slike hensyn gjør seg gjeldende, skal tjenesten overfor utvalget begrunne hvorfor unntak gjøres og informere utvalget om hva slags informasjon som er blitt unntatt fra utvalgets innsyn.

Et viktig kontrollpunkt for utvalget er å undersøke hvorvidt tjenesten overholder kravet i etterretningstjenesteloven § 4 om at E-tjenesten ikke på norsk territorium skal «overvåke eller på annen fordekt måte innhente informasjon om norske fysiske eller juridiske personer». Tjenesten kan imidlertid etter etterretningstjenesteloven § 4 annet ledd oppbevare informasjon også om norske borgere såfremt informasjonen har direkte tilknytning til ivaretagelsen av tjenestens lovbestemte oppgaver. Utvalget kontrollerer derfor også hvordan mottatt informasjon eller informasjonsforespørsler om norske borgere håndteres av tjenesten. Praksis er fortsatt at mottatt informasjon om norske borgere enten slettes eller videresendes til PST. Utvalget kontrollerer både informasjon tjenesten videresender til PST, og at tjenesten ikke utleverer informasjon om norske borgere til utenlandske samarbeidspartnere.

E-tjenesten har etablert et internkontrollsystem som skal fange opp brudd på interne rutiner. Tjenesten har i den forbindelse uttalt til utvalget at den vil styrke sin interne opplæring. Utvalget vil holde seg orientert om tjenestens internkontroll i 2010 og tar sikte på å foreta en mer regelmessig kontroll av tjenestens informasjonsutveksling med samarbeidende tjenester i tiden fremover.

Utvalgets kontroll med tjenestens informasjonsutveksling med utenlandske samarbeidende tjenester i 2009 har ikke gitt grunnlag for kritikk av tjenesten.

### 5. Utvalgets kontroll med tjenestens tekniske informasjonsinnhenting

Etterretningstjenesteloven § 4 er sentral for utvalgets kontroll med tjenestens tekniske informasjonsinnhenting. Forbudet bestemmelsen oppstiller innebærer at den tekniske informasjonsinnhenting må være innrettet slik at norske personer blir fanget opp og identifisert så snart nasjonaliteten på vedkommende

er klarlagt. Utvalgets inspeksjonsregime er særlig rettet mot en kontroll på dette punktet.

Utvalget har i 2009 sett at E-tjenesten fortsatt arbeider kontinuerlig med å utvikle sine kapasiteter og sin metodikk for teknisk informasjonsinnhenting. Også saksbehandlings- og analyseverktøy for behandling av innsamlet informasjon blir oppdatert og videreutviklet fortløpende. Tjenesten har i løpet av året holdt utvalget løpende orientert om dette arbeidet.

I meldingsåret har utvalget ved sine inspeksjoner av E-tjenesten prioritert kontrollen med den tekniske innhentingsevne som tjenesten utfører. Teknisk sakkyndig har bistått utvalget under inspeksjonene.

I årsmeldingen for 2008 opplyste utvalget at sekretariatet og teknisk sakkyndig hadde gjennomført flere møter i tjenesten for å bedre kunnskapen om og forståelsen for tjenestens verktøy for behandling av informasjon som samles inn gjennom den tekniske innhentingsevne. Siktemålet var å kunne gi utvalgets medlemmer økt innsikt for å legge til rette for en forbedret kontroll fra utvalget på dette området. Tjenesten har blant annet orientert om de tekniske systemenes oppbygging, innhold og funksjon, i tillegg til saksbehandlingsprosedyrer. E-tjenestens tilnærming har vært åpen og imøtekommende.

Dialogen mellom utvalget og tjenesten om bedre tilrettelegging av utvalgets kontroll har fortsatt i 2009. E-tjenesten og utvalget har i løpet av året i fellesskap innført en ny inspeksjonsrutine. Denne innebærer at sekretariatet i større grad enn tidligere forbereder inspeksjonene i tjenesten. Det blir gjennomført et forberedende møte i forkant av sentrale inspeksjoner der utvalgsleder, sekretariatet og teknisk sakkyndig blir orientert om utviklingen siden sist og får tilgang til tjenestens tekniske systemer for å gjøre forberedende søk og utvalg av stikkprøver mv. Til dette er det utviklet en egen inspeksjonsmal. Etter utvalgets oppfatning vil de nye inspeksjonsrutinene føre til en forbedret kontroll av tjenestens tekniske informasjonsinnhenting.

Utvalgets kontroll i 2009 av E-tjenestens tekniske informasjonsinnhenting har ikke avdekket tilfeller der forbudet mot innhenting mot norske borgere har vært overtrådt. Utvalget har heller ikke funnet andre kritikkverdige forhold i forbindelse med kontrollen med den tekniske innhentingsevne i E-tjenesten.

Den stadig økende kompleksiteten og den raske utviklingen når det gjelder tjenestens tekniske informasjonsinnhenting, gjør det nødvendig for utvalget å bruke mye tid og ressurser for å kunne opprettholde en tilfredsstillende kontroll. Utvalget har i den forbindelse god nytte av bistanden fra teknisk sakkyndig.

Utvalget vil også i 2010 prioritere kontrollen med Etterretningstjenestens tekniske informasjonsinnhenting.

## VII. Administrative forhold

### 1. Budsjett og regnskap

Utvalgets utgifter i 2009 har vært kr 7 359 246 mot budsjett inkludert overføring på kr 7 807 000.

### 2. Personale

Hakon Huus-Hansen har i 2009 hatt permisjon fra sin stilling som sekretariatsleder for å arbeide som konstituert lagdommer i Borgarting lagmannsrett. I perioden frem til 17. januar 2010 har juridisk rådgiver Ingeborg Skonnord fungert som sekretariatsleder. Huus-Hansen sa opp sin stilling med virkning fra 1. januar 2010. Henrik Magnusson har fungert som sekretariatsleder fra 18. januar 2010. Fra samme tidspunkt har Skonnord hatt permisjon fra sin stilling.

Steinar Sollerud Haugen har vært ansatt som juridisk rådgiver fra 1. april 2009. Juridisk rådgiver Silje Sæterdal Hanssen har fra 26. oktober 2009 hatt permisjon fra sin stilling. Merete Tollefsen har fra 15. september 2009 vikariert i hennes stilling. Førstekonsulent Lise Enberget har hatt ansvar for de administrative gjøremål.

Oslo, den 10. mars 2010

**Helga Hernes**

**Svein Grønnern**

**Trygve Harvold**

**Knut Hanselmann**

**Gunhild Øyangen**

**Theo Koritzinsky**

**Wenche Elizabeth Arntzen**

*Henrik Magnusson*

**Vedlegg 1****Begrepsforklaringer**

- **Anmodende myndighet**  
Et organ som i egenskap av eller på vegne av autorisasjonsmyndighet anmoder om personkontroll
- **Arbeidsregister**  
Register for behandling av opplysninger som anses relevante og nødvendige for PSTs oppgaveløsning
- **Arbeidsregistrering**  
Behandling av opplysninger som anses for relevante og nødvendige for PSTs oppgaveløsning og som ikke kvalifiserer til opprettelse av eller behandling i forebyggende sak
- **Autorisasjon**  
Avgjørelse om at sikkerhetsklarert person skal gis tilgang til informasjon med en angitt sikkerhetsgrad
- **Avvergende etterforskning**  
Etterforskning med det siktemål å avverge at det blir begått en straffbar handling
- **Behandling av opplysninger**  
Enhver form for elektronisk eller manuell håndtering av opplysninger
- **CND (Computer Network Defense)**  
Beskyttelse av informasjonssystemer mot uønsket inntrenging
- **CTS (Cosmic Top Secret)**  
Sikkerhetsklarering for høyeste NATO-grad
- **CF (Computer Forensic)**  
Analyse av lagringsmedier og øvrig datautstyr
- **DSE (Den sentrale enhet)**  
PSTs hovedkontor
- **EMK (Den europeiske menneskerettighetskonvensjon)**
- **Emnearkiv**  
Arkiv for systematisering av opplysninger av betydning for PST, som ikke skal inneholde personopplysninger
- **EOS-tjeneste (Etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste)**
- **Etterforskningssak**  
Sak opprettet med det formål å undersøke om det foreligger straffbart forhold som forfølges av det offentlige
- **Femårsregelen**  
Krav om at PSTs arbeidsregistreringer skal revurderes dersom de ikke er tilført nye opplysninger i løpet av de siste fem årene
- **FMPA (Forsvarets militærpolitivdeling)**
- **Forebyggende sak**  
Sak opprettet med det formål å undersøke om noen forbereder et straffbart forhold som PST har til oppgave å forebygge
- **FOST (Forsvarets sikkerhetstjeneste)**
- **FPT (Forsvarets personeltjenester)**
- **FSA (Forsvarets sikkerhetsavdeling)**
- **FOSTs navn frem til 1. januar 2009**
- **FSK (Forsvarets spesialkommando)**
- **Henleggelse**  
Beslutning om at en sak avsluttes uten at det er fattet realitetsavgjørelse
- **HJK (Hærens jegerkommando)**
- **Klareringsmyndighet**  
Offentlig organ som er tillagt myndighet til å avgjøre om en person skal få sikkerhetsklarering
- **Klareringssak**  
Sak om avgjørelse av en anmodning om sikkerhetsklarering, som krever en vurdering av en persons sikkerhetsmessige skikkethet
- **Kontrolloven**  
Lov 3. februar 1995 nr. 7 om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-loven)
- **NSM (Nasjonal sikkerhetsmyndighet)**
- **Observasjonstid**  
Avgjørelse om på hvilket tidspunkt anmodning om klarering for en person kan fremsettes på nytt
- **Omspurte**  
Person det anmodes om sikkerhetsklarering for
- **Personellsikkerhet**  
Tiltak, handlinger og vurderinger for å hindre at personer som vil kunne utgjøre en sikkerhetsrisiko, plasseres eller er plassert slik at risikoen aktualiseres
- **Personkontroll**  
Innhenting av relevante opplysninger til vurdering av sikkerhetsklarering
- **Personopplysning**  
Opplysninger og vurderinger som kan knyttes til en enkeltperson
- **Personellsikkerhetssaksarkiv**  
Arkiv for oppbevaring av personellsikkerhetssaker
- **PST (Politiets sikkerhetstjeneste)**
- **Sikkerhetsgradert informasjon**  
Informasjon som etter reglene i sikkerhetsloven skal beskyttes av sikkerhetsmessige grunner. Informasjonen merkes med en sikkerhetsgrad, for eksempel KONFIDENSIELT.
- **Sikkerhetsklarering**  
Avgjørelse foretatt av en klareringsmyndighet om en persons antatte sikkerhetsmessige skikkethet for en angitt sikkerhetsgrad.



- **Sikkerhetssamtale**  
Samtale som klareringsmyndigheten gjennomfører for å vurdere en persons sikkerhetsmessige skikkethet i en klareringssak
- **Skjulte tvangsmidler**  
Etterforskningsmetoder som mistenkte ikke er kjent med bruken av, for eksempel kommunikasjonskontroll, romavlytting og hemmelig ransaking
- **SMART**  
PSTs arbeidsregister
- **TMBN (Telemarksbataljonen)**
- **UDI (Utlendingsdirektoratet)**
- **UNE (Utlendingsnemnda)**

**Vedlegg 2****Lov 3. februar 1995 nr. 7 om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste**

Sist endret: LOV-2009-06-19-87 fra 2009-07-01

**§ 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.

Innenfor rammen av lov og instruks utfører utvalget sitt verv selvstendig og uavhengig av Stortinget. Stortinget kan likevel ved vanlig plenarvedtak (stortingsvedtak) pålegge utvalget å foreta nærmere definerte undersøkelser innenfor utvalgets kontrollmandat, og under iakttagelse av de regler og innen de rammer som for øvrig ligger til grunn for utvalgets virksomhet.

**§ 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, og at tjenestene respekterer menneskerettighetene,
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, jf. § 2 når det tjener til å klarlegge saker eller forhold som det undersøker i kraft av sitt mandat.

**§ 4. Innsynsrett mv.**

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 mv. som eies med mer enn en halvdel av det offentlige.

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

**§ 5. Forklaringer og møteplikt mv.**

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 kunne 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 avgivener 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, jf. §§ 8 og 9.

**§ 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 overvåkningsvirksomhet 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 mv.**

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 mv. som må be-

skyttes 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.

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 mv.**

Utvalget kan anta bistand.

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

#### **§ 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 30. mai 1995 nr. 4230 om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS)**

**Hjemmel:** Vedtatt av Stortinget 30. mai 1995 med hjemmel i lov 3. februar 1995 nr. 7 om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste § 1.

**Endringer:** Endret ved vedtak 12. februar 1998, 14. mai 2001, 10. juni 2009 nr. 623.

### **§ 1. Om kontrollutvalget og dets sekretariat**

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 og autorisert for høyeste sikkerhetsgrad nasjonalt og etter traktat Norge er tilsluttet.

Godtgjørelse til utvalgets medlemmer fastsettes av Stortingets presidentskap.

Leder for utvalgets sekretariat tilsettes og lønns plasseres av Stortingets presidentskap etter innstilling fra utvalget. Tilsetting og lønns plassering 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.

### **§ 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-tjeneste kan ikke antas som bistandspersoner.

### **§ 3. Ordensforskrifter**

Sekretariatet fører saksjournal 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 sjefen for vedkommende tjeneste og av forsvarssjefen.

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. Utval-

get 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 meningsytringer 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 forsvarssjefen 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 Politiets sikkerhetstjeneste 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

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 allminnelighet 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 sikkerhetsloven med forskrifter. 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 ugraderte materiale og med gradert materiale som de er auto-

risert for, alt såfram det ikke vil skade undersøkelsene.

Enhver som gir forklaring skal foreholdes beviser og påstander som ikke samsvarer med vedkommendes egne, såfram 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 *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 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. Meddelelser til offentligheten**

Innen rammen av lovens § 9 tredje ledd jf. § 8 nr. 1 bestemmer utvalget hva som skal meddeles offentligheten i saker som utvalget 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 klagen 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. Økonomiforvaltning, utgiftsdekning til innkalte og sakkyndige**

1. Utvalget har ansvaret for den økonomiske styringen av utvalgets virksomhet, og fastsetter egen instruks for sin økonomiforvaltning. Instruksen skal være godkjent av Stortingets presidentskap.
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.
3. Sakkyndige godtgjøres etter salærforskriftene ved domstolene. Høyere satser kan avtales. Andre bistandspersoner godtgjøres etter satsene i komitéregulativet dersom annet ikke blir avtalt.



