



Dokument 7:2

(2014–2015)

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

Særskilt melding fra Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstje- neste (EOS-utvalget) om EOS-utvalgets taushets- plikt overfor evalueringsutvalget og evaluerings- utvalgets tilgang til EOS-utvalgets informasjon

Til Stortinget

1. Bakgrunn

Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget) foreslo i brev til Stortingets presidentskap 4. november 2013 en ekstern og fremtidsrettet evaluering av sin virksomhet. Presidentskapet nedsatte 27. mars 2014 et utvalg ledet av førstelagmann Bjørn Solbakken (evalueringsutvalget), som skal evaluere EOS-utvalgets virksomhet og rammebetingelser. EOS-utvalget har gjennomført to møter med evalueringsutvalget, og det er allerede nedlagt betydelige ressurser i å tilrettelegge for evalueringen. Det er fra EOS-utvalgets side et ønske om og interesse for at en slik evaluering skal kunne gjennomføres etter intensjonen.

2. Utvalgets lovbestemte taushetsplikt

Lov 3. februar 1995 nr. 7 om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (kontrollloven/EOS-loven) § 9 første ledd og annet ledd første punktum om taushetsplikt mv. lyder slik:

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

Utvalgets medlemmer og sekretariat er bundet av regler om behandling av dokumenter m.v. som må beskyttes av sikkerhetsmessige grunner.»

Det fremgår verken av loven eller dens forarbeider hvem som er tillagt kompetanse til å fritta EOS-utvalget og dets sekretariat fra taushetsplikten. Det klare utgangspunktet er at en lovbestemmelse bare kan settes til side av en regel med samme rang. Brudd på taushetsplikten er straffsanksjonert etter kontrollloven § 11. EOS-utvalget utfører sitt verv selvstendig og uavhengig av Stortinget, jf. kontrollloven § 1 femte ledd.

EOS-utvalget mottok 2. september 2014 brev fra Stortingets presidentskap med gjengivelse av presidentskapets vedtak fra 26. august 2014:

«Presidentskapet fritar EOS-utvalget og dets sekretariat for taushetsplikten etter EOS-loven § 9 første ledd overfor EOS-evalueringsutvalget innenfor utvalgets mandat.»

EOS-utvalget kan ikke se at passusen «hvis ikke annet blir bestemt» i kontrollloven § 9 første ledd kan forstås som en delegering til presidentskapet. På denne bakgrunn sendte EOS-utvalget 11. september 2014 brev til presidentskapet, der blant annet følgende ble uttrykt:

«EOS-utvalget viser til presidentskapets brev 2. september 2014 hit, der presidentskapet opplyser at det i vedtak 26. august 2014 har fritatt utvalget og sekretariatet fra taushetsplikten etter kontrollloven § 9 første ledd overfor evalueringsutvalget.

Både EOS-utvalget og evalueringsutvalget mener at fritakelse fra taushetsplikten er nødvendig for at evalueringsutvalget skal kunne oppfylle sitt mandat.

Bestemmelsene om innsynsrett, sikkerhetsklaring og taushetsplikt mv. i kontrollloven og kontrollinstruksen, har bidratt til at det gjennom snart 20 år er

bygget opp et tillitsforhold mellom utvalget og EOS-tjenestene. Dette har medført at utvalget i all hovedsak har fått den informasjonen det har bedt om, uavhengig av dens sensitivitet. Når evalueringsutvalget nå har behov for tilgang til deler av denne informasjonen, er det EOS-utvalgets oppfatning at det formelle grunnlaget for dette må være avklart så tydelig som mulig. Det er viktig både av hensyn til utvalgets fortsatte kontroll av tjenestene og for å sikre at evalueringen blir tilstrekkelig reell og grundig.

Utvalget mener fritaket fra taushetsplikten må bestemmes gjennom en (midlertidig) lov. Taushetsplikten er gitt ved formell lov og det følger av grunnleggende juridiske prinsipper at en lovbestemmelse bare kan settes til side av en regel med samme rang. Utvalget kan ikke se at passusen "hvis ikke annet blir bestemt" i kontrollloven § 9 andre ledd endrer dette.

Utvalget anmoder om at presidentskapet tar initiativ til å fremme en lov som nevnt ovenfor. Av hensyn til evalueringsutvalgets arbeid må dette gjøres så raskt det lar seg gjøre, og helst innen 9. oktober 2014, da neste møte mellom evalueringsutvalget og EOS-utvalget finner sted.»

Brevet ble besvart av presidentskapet 8. oktober 2014, der følgende ble uttrykt om behovet for lov-hjemmel:

«Presidentskapet fastholder at EOS-loven § 9 første ledd skal forstås slik at den gir hjemmel for slik beslutning som ble truffet 26. august 2014 om å oppheve taushetsplikten. En alminnelig språklig fortolkning av bestemmelsen trekker klart i denne retning, og i mangel av andre rettskilder må dette tillegges vesentlig vekt. Det må antas at dersom meningen var å ha et krav om lovhjemmel eller annen spesiell prosedyre, så ville dette ha fremgått av direkte av § 9 – eller i det minste vært forutsatt i forarbeidene. Presidentskapet anser det således unaturlig å innfortolke i loven et vilkår som ikke kan utledes fra ordlyden.

Presidentskapet mener derfor ikke påkrevd med lov eller lovendring, slik som anført i EOS-utvalgets brev.»

EOS-utvalget fikk deretter kopi av presidentskapets brev til evalueringsutvalget 27. november 2014 med en presisering av dets mandat, der det blant annet fremgikk følgende:

«For så vidt gjelder taushetsplikt og tilgang til taushetsbelagt informasjon fra EOS-tjenestene for evalueringsutvalgets og dets sekretariat, gjelder de samme rettslige rammer for evalueringsutvalget og sekretariatet som for EOS-utvalget.»

EOS-utvalget har etter dette overfor Stortingets administrasjon ved direktøren søkt å synliggjøre de hensynene som ligger til grunn for det standpunktet som kom til uttrykk i brev herfra 11. september 2014. Etter at en slik tilnærming ikke førte frem, opplever EOS-utvalget nå å ha havnet i en situasjon som krever avklaring fra Stortinget.

3. Nærmere om EOS-utvalgets behandling av informasjon

3.1 Innledning

Informasjon tilflyter EOS-utvalget i hovedsak på tre måter: (i) Informasjon fra personell underlagt lovpålagt møte- og forklaringsplikt overfor EOS-utvalget, (ii) informasjon fra klagere og EOS-utvalgets kilder og (iii) informasjon fra EOS-tjenestene, som i all hovedsak er sikkerhetsgradert. I tillegg besitter utvalget erfaring og informasjon fra nærmere 20 års kontrollarbeid, med interne vurderinger som tilligger utvalget samlet og de enkelte medlemmer. Utvalget besitter også sammenstilt informasjon som kan ha bakgrunn fra flere tjenester, og som ikke finnes samlet noe annet sted.

3.2 Informasjon fra personell underlagt lovpålagt møte- og forklaringsplikt

Det følger av kontrollloven § 5 tredje ledd at «[a]lle som er eller har vært i forvaltningens tjeneste har forklaringsplikt for utvalget om alt de har erfart i tjenesten». Slike samtaler skal skje i avhørs form når utvalget finner grunn til det, jf. instruks 30. mai 1995 nr. 4295 om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (kontrollinstruksen) § 9 første ledd.

EOS-utvalget har gjennomført mange samtaler i avhørs form med både nåværende og tidligere tjenestemenn. Det foreligger ikke samtykke fra tjenestepersonellet som opphever taushetsplikten, og det foreligger ingen unntaksbestemmelser for denne kategorien av informasjon. Forklaringene er gitt under uttrykkelig lovnad om at taushetsplikt ikke kan oppheves på annen måte enn ved samtykke fra hver og en eller i lovs form.

3.3 Informasjon fra klagere og EOS-utvalgets kilder

Informasjon fra klagere og kilder er mottatt under henvisning til utvalgets lovbestemte taushetsplikt. Det dreier seg om et større antall klagere og et begrenset antall kilder. Dersom slik informasjon skal tilflytte andre enn EOS-utvalget, vil det innebære en svekket rettslig posisjon for klagerne og kildene, som krever hjemmel i lov.

3.4 Informasjon fra EOS-tjenestene

Det følger av kontrollloven § 8 første ledd nr. 1 annet punktum, som angår utvalgets tilbakemelding til klagere, at «[o]pplysning om noen har vært gjensidig for overvåkingsvirksomhet eller ikke, anses som gradert hvis ikke annet blir bestemt». Prosedyren for tilbakemelding til klagere er nærmere utdypet i kontrollinstruksen § 8, som bestemmer at det skal

gis tilbakemelding til klager om den omstendighet at klagen har gitt grunn til kritikk – hvilket i seg selv vil være sikkerhetsgradert informasjon, jf. kontrollloven § 8 første ledd nr. 1. Dersom utvalget mener at klager bør gis en fyldigere begrunnelse, skal utvalget gi «forslag om det overfor vedkommende departement», jf. kontrollinstruksen § 8 annet ledd tredje punktum. Denne bestemmelsen sett i sammenheng med kontrollloven § 9, trekker i retning av at det er vedkommende fagdepartement som i det enkelte tilfellet kan fritta EOS-utvalget fra dets taushetsplikt, hva gjelder sikkerhetsgradert informasjon som stammer fra departementets underliggende etater.

EOS-utvalget har fra stortingsdirektøren blitt informert om at Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet har fritatt tjenestemenn i EOS-tjenestene fra sin taushetsplikt overfor evalueringsutvalget.

4. Konklusjon

EOS-utvalget mener det som er beskrevet ovenfor er forhold Stortinget straks bør kjenne til, og fremsender derfor denne særskilte meldingen, jf. kontrollloven § 8 nr. 2.

Med det grunnlag som foreligger og som det er redegjort for ovenfor, mener EOS-utvalget at det vil bryte sin lovpålagte og straffsanksjonerte taushetsplikt etter hhv. kontrollloven §§ 9 og 11 hvis det gir evalueringsutvalget den taushetsbelagte informasjonen det trenger for å gjennomføre sitt arbeid. Samtidig mener EOS-utvalget det er nødvendig at evalueringsutvalget har tilgang til all den informasjon EOS-utvalget besitter, og vil tilrettelegge for dette så snart Stortinget har behandlet denne særskilte meldingen.¹

¹ Etter EOS-utvalgets oppfatning gir grunnlaget for lov 17. oktober 2008 nr. 79 om utvalget for gjennomgang av stortingspensjoner veiledning. Stortingspensjonsutvalget var nedsatt av Stortingets presidentskap, og for å få tilgang til opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt fant presidentskapet det nødvendig at det ble vedtatt en særlov.

Oslo, den 12. desember 2014

Eldbjørg Løwer

Svein Grønnern

Trygve Harvold

Theo Koritzinsky

Øyvind Vaksdal

Håkon Haugli

Inger Marie Sunde

Henrik Magnusson

