



# Innst. O. nr. 72

(2008–2009)

## Innstilling til Odelstinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

### Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om forslag til lov om endringer i lov om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste

Til Odelstinget

#### 1. SAMMENDRAG

##### 1.1 Forslag til endringer i regelverket for EOS-utvalget

Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget) har i skriv av 13. januar 2009 til Stortinget oversendt forslag til endringer i lov 3. februar 1995 nr. 7 om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (kontrollloven).

I skrevet fra EOS-utvalget ble det også foreslått endringer i instruks om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS) fastsatt av Stortinget 30. mai 1995. Disse forslagene er behandlet i Innst. S. nr. 228 (2008–2009).

##### 1.1.1 Om behandlingsmåten av forslagene

EOS-utvalget viser til at spørsmål om endringer i kontrollloven ikke tidligere er tatt opp med Stortinget, og at det derfor er usikkerhet knyttet til hvilken behandlingsprosess Stortinget anser det riktig å følge i saker om lov- og instruksendringer for et eksternt organ for Stortinget, herunder om det bør nedsettes et utredningsutvalg for å se på forslagene eller enkelte av dem. Utvalget har besluttet å starte prosessen med et brev til Stortinget, hvor det er forsøkt å gi en grundig redegjørelse for de enkelte forslag.

Utvalget viser til at det i forkant har oversendt forslag som berører tjenestene til Etterretningstjenes-

ten, Politiets sikkerhetstjeneste, Nasjonal sikkerhetsmyndighet og Forsvarets sikkerhetstjeneste (tidligere Forsvarets sikkerhetsavdeling) samt Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet.

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

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

##### 1.1.2 Generelt om endringsforslagene

EOS-utvalget foreslår at det gjøres to endringer i kontrollloven.

Det ene forslaget går ut på å lovfeste prinsippet om at utvalget innenfor rammen av lov og instruks skal utføre sitt verv selvstendig og uavhengig av Stortinget. Utvalget foreslår en tilføyelse i § 1 fjerde ledd som presiserer at utvalget innenfor rammen av lov og instruks utfører sitt verv selvstendig og uavhengig av Stortinget.

Det andre forslaget går ut på å lovfeste at sikkerhetsklarering av utvalgets medlemmer gis av Stortingets presidentskap (etter personkontroll utført av Nasjonal sikkerhetsmyndighet). Utvalget foreslår en tilføyelse i § 9 om at Stortingets presidentskap skal treffe avgjørelse om sikkerhetsklarering av utvalgets medlemmer.

Utvalget har også sett på spørsmålet om det bør lovfestes i formålsbestemmelsen i kontrollloven at utvalget i kontrollvirksomheten skal bidra til at tjenestene respekterer menneskerettighetene. Utvalget anser at det er reelle grunner som taler for en slik lovbestemmelse og foreslår en tilføyelse i § 2 nr. 1 som fastslår at utvalget skal bidra til at tjenestene respekterer menneskerettighetene.

### 1.1.3 Forslagene om endringer i kontrollloven

#### BESTEMMELSE OM FORHOLDET MELLOM UTVALGET OG STORTINGET

EOS-utvalget viser til at kontrollloven ikke inneholder noen bestemmelse om forholdet mellom utvalget og Stortinget i det løpende kontrollarbeidet, ut over § 1 fjerde ledd, som overlater til Stortinget å fastsette en nærmere instruks for utvalgets virksomhet.

Utvalget viser videre til at kontrollloven (og instruksene) bygger på Skauge-utvalgets innstilling (NOU 1994:4 Kontrollen med "de hemmelige tjenester"). Skauge-utvalgets vurderinger og utkast til lovtekst fikk i det alt vesentlige tilslutning i lovproposisjonen, jf. Ot.prp. nr. 83 (1993–1994). Behandlingen i Stortinget medførte ingen endringer, og det var ikke debatt om prinsippsspørsmål knyttet til utvalgets rolle i forhold til Stortinget, jf. Innst. O. nr. 11 (1994–1995) og Tidende O. (1994–1995) s. 141. Det må derfor kunne sies at Skauge-utvalgets innstilling på dette punktet reelt sett utgjør det sentrale forarbeidet til kontrollloven.

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

Også forholdet mellom utvalget og Stortinget ble drøftet i Skauge-utvalgets innstilling, jf. kapittel 4.5, særlig pkt. 4.5.4, og pkt 4.6 om forholdet til kontroll- og konstitusjonskomiteen. Skillet mellom parlamentarisk kontroll, som bare Stortinget selv kan utøve, og parlamentarisk forankret ekstern kontroll, ble trukket opp. Det heter i innstillingen pkt 4.5.4 at et stortingsoppnevnt eksternt kontrollorgan med hensyn til spørsmålet om parlamentarisk kontroll bare kan ha som funksjon å være et hjelpemiddel for å gjøre denne mer effektiv, og at det må unngås at den legger bindinger på den parlamentariske kontrollen. For øvrig ville primæroppgaven for utvalget være å drive en rent rettslig kontroll, særlig innsiktet mot enkeltindividers rettigheter. Men ut over dette er forholdet mellom utvalget og Stortinget ikke drøftet.

EOS-utvalget viser til at Skauge-utvalget kan ha ment at dets utkast til lov og instruks i seg selv la så detaljerte rammer for kontrollvirksomheten at det ikke ville være rom for Stortinget til å gi instruks om enkeltsaker uten å gå veien om å endre det formelle regelverket. Men det kan også skyldes at loven var

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

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

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

Det kan heller ikke sees bort fra at en slik bestemmelse kan ha betydning i forhold til Stortinget, f.eks. i en politisk tilspisset situasjon. Utvalget understreker at når det fremmes forslag om å innta en tilsvarende bestemmelse i kontrollloven som i ombudsmannsloven, skyldes det ikke at forholdet til Stortinget oppleves som problematisk. Utvalget har heller aldri oppfattet at dets stilling på dette punktet er annerledes enn ombudsmannens, verken formelt sett eller i praksis. Gjennom behandlingen i kontroll- og konstitusjonskomiteen og i plenum av utvalgets meldinger får utvalget signaler om hvordan Stortinget mener kontrollen bør innrettes og prioriteres. Dette er slik utvalget ser det nyttig og verdifullt, og innebærer kun en styring av utvalgets virksomhet på et overordnet plan og i en forsiktig form. Sett fra utvalgets side synes det heller ikke problematisk om Stortinget skulle anmode utvalget om å undersøke en bestemt sak, såfremt saken ligger innenfor rammen av kontrollmandatet og ikke ressursmessig ville fortrenge de lov- og instruksfestede oppgavene. Utvalget fremhever også at dialogen med Stortinget er viktig fordi utvalgets demokratiske legitimitet er gitt av Stortinget. Men dersom Stortinget skulle instruere utvalget om å unnlate å undersøke eller stoppe undersøkelsen av en bestemt sak, ville det komme i konflikt med utvalgets uavhengighet og integritet. Da ville det imidlertid også oppstå konflikt i forhold til det mandatet og den initiativretten utvalget er tillagt i lov og instruks. Utvalget viser til at tilsvarende spørsmål ble drøftet av Schei-utvalget, som i sin tid gjennomgikk

ombudsmannsordningen, jf. Dokument nr. 9 (1977–1978).

Etter utvalgets syn gjør de samme hensynene som Schei-utvalget ga uttrykk for, seg gjeldende også når det gjelder EOS-utvalgets kontrollvirksomhet. Det er imidlertid ulikheter mellom ombudsmannsordningen og EOS-kontrollordningen. Utvalget er et kollegium, dets primæroppgave er inspeksjonsvirksomhet mens klagebehandling utgjør en mindre del av virksomheten. Formålet er ikke utelukkende å undersøke om det øves urett mot enkeltindivider, men også å påse at tjenestenes virksomhet holdes innenfor rammen av lov og instruksverk. Det meste av informasjonen utvalget får tilgang til, er gradert og kan ikke meddeles til andre. Utvalget arbeider dessuten på et felt som kan være sikkerhetspolitisk og utenrikspolitisk følsomt. Slik utvalget ser det, taler imidlertid ingen av disse ulikhetene på avgjørende måte mot å lovfeste prinsippet om at utvalget innenfor rammen av lov og instruks utfører sitt verv selvstendig og uavhengig av Stortinget.

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

"Stortinget gir en alminnelig instruks om virksomheten til kontrollutvalget innen rammen av denne lov og fastsetter bestemmelser om dets sammensetning, funksjonsperiode og sekretariat. *Innenfor rammen av lov og instruks utfører utvalget sitt verv selvstendig og uavhengig av Stortinget.*"

#### BESTEMMELSE OM SIKKERHETSKLARERING AV UTVALGETS MEDLEMMER

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

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

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

Utvalget viser til at det nokså sikkert har bidratt til tillit hos tjenestene at klareringsprosessen er gjennomført på regulær måte. Prinsipielt sett er det imid-

lertid uheldig at en av de tjenestene utvalget er satt til å kontrollere, avgjør om et utvalgsmedlem kan få klarering. En mulig måte å kombinere begge hensyn på, vil kunne være å la personundersøkelsen ligge hos NSM, mens Presidentskapet treffer avgjørelse om klarering på det grunnlaget.

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

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

I annet ledd annet punktum foreslår utvalget at "autorisert" erstattes av "sikkerhetsklarert", som bedre samsvarer med det korrekte.

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

EOS-utvalget foreslår at kontrollloven § 9 gis følgende ordlyd (endringsforslag i kursiv, strykninger i parentes):

"§ 9. Taushetsplikt m.v.

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

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

*myndighet for utvalgets medlemmer. Personkontroll utføres av Nasjonal sikkerhetsmyndighet.*

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

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

#### BESTEMMELSE OM FORHOLDET TIL MENNESKERETTIGHETENE

Med bakgrunn i lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven), har internasjonale menneskerettigheter og også nasjonale rettsprinsipper om enkeltindividets rettigheter de senere år blitt operasjonalisert og anvendt i en helt annen grad enn tidligere. Denne utviklingen har betydning også på det området utvalget skal kontrollere, og utvalget har i flere saker de siste årene funnet det riktig å ta opp med tjenestene ulike problemstillinger relatert til internasjonale menneskerettigheter, da spesielt Den europeiske menneskerettskonvensjon og praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD).

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

Samtidig gjelder det også innenfor det området for statlig myndighetsutøvelse som utvalget er satt til å kontrollere, at en presisering i kontrollregelverket vil klargjøre ansvaret for å følge med på at tjenestene respekterer menneskerettighetene. På dette området kan en slik presisering etter utvalgets vurdering antas å ha en særlig betydning fordi tjenestenes oppgaver fører til at de ikke kan unngå å komme i situasjoner hvor hensynet til individuelle rettigheter og nasjonale sikkerhetsinteresser står på hver sin side. I de avvei-

ningene som da må gjøres spiller menneskerettighetene en viktig rolle, og ved å bidra til økt oppmerksomhet om rettsutviklingen, spesielt som følge av EMDs praksis, mener utvalget at en formålsbestemmelse som nevnt vil ha verdi.

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

EOS-utvalgets erfaring er at det spesielt er spørsmål knyttet til Den europeiske menneskerettskonvensjonens anvendelse utenfor statens eget territorium (artikkel 1) og forholdet til privatlivets fred (artikkel 8) som er sentrale i kontrollen med tjenestenes virksomhet. I tillegg kan artiklene 10 og 11, om henholdsvis ytringsfrihet og forsamlings- og foreningsfrihet, være aktuelle i enkelte saker. Utvalget ser at det på dette punktet kan være behov for en grundigere utredning dersom man ønsker å konkretisere de enkelte menneskerettigheter og vurdere deres betydning på det området utvalget er satt til å kontrollere, og understreker at det naturligvis vil være lydhørt for enhver videre prosess som Stortinget måtte ønske.

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

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

"Formålet med kontrollen er:

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

Forsvarsdepartementet har i brev 4. november 2008 til EOS-utvalget foreslått en alternativ ordlyd i § 2 nr. 1. Utvalgets forslag om at formålet med kontrollen er å "bidra til" at tjenestene respekterer men-

neskerettighetene, er utarbeidet etter mønster av bestemmelsen i ombudsmannsloven § 3. Utvalget har imidlertid ingen innvendinger til departementets forslag dersom Stortinget skulle mene at det for utvalgets kontroll er mer riktig å benytte "påse".

#### 1.1.4 Samlet oversikt over bestemmelser med endringsforslag

EOS-utvalget foreslår følgende endringer i lov om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste av 3. februar 1995 nr. 7:

§ 1 fjerde ledd nytt annet punktum skal lyde:

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

§ 2 første ledd punkt 1 skal lyde:

Formålet med kontrollen er:

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

§ 9 annet ledd skal lyde:

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

## 2. KOMITEENS BEHANDLING

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

Komiteen ba også om en vurdering av hvorvidt det etter modell av lov om Riksrevisjonen, § 9 sjuende ledd, burde foreslås en hjemmel for Stortinget i plenum til å pålegge EOS-utvalget å sette i gang en undersøkelse.

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

Når det gjelder spørsmålet om en hjemmel for Stortinget i plenum til å pålegge EOS-utvalget å sette i gang undersøkelser, tilsvarende bestemmelsen i lov om Riksrevisjonen § 9 sjuende ledd første punktum, uttaler departementet at EOS-utvalget har flere likhetstrekk med Riksrevisjonen. Slik Justisdeparte-

mentet vurderer det, er det i utgangspunktet ingen konstitusjonelle betenkeligheter ved å innta en regel i kontrollloven om at Stortinget i plenum skal kunne pålegge EOS-utvalget å sette i gang undersøkelser. Det fremgår:

"Det kan anføres at en slik instruksjonsmyndighet allerede følger av at EOS-utvalget er oppnevnt av Stortinget og driver sin kontrollvirksomhet på Stortingets vegne. Både retts tekniske og pedagogiske hensyn kan likevel tilsi at instruksjonsadgangen presiseres i selve loven, slik det er gjort i lov om Riksrevisjonen § 7. På den måten får man klart frem forskjellen på Stortingets generelle instruksmyndighet, jf kontrollloven § 1 fjerde ledd, og instruksjonsmyndighet til å be om undersøkelser i enkeltsaker."

Departementet viser til at det finnes enkelte viktige forskjeller mellom Riksrevisjonen og EOS-utvalget og at det ikke kan utelukkes at disse kan få betydning for selve utformingen av en eventuell instruksjonsregel. For eksempel vil EOS-utvalgets arbeid ofte involvere taushetsbelagt informasjon og foregå uten at verken Stortinget eller andre får kunnskap om dette, mens Riksrevisjonens arbeid ofte kan og bør undergis en offentlig debatt.

Etter departementets oppfatning kan det være en særlig grunn til å undersøke om de regler om gradering og taushetsplikt som i dag gjelder for EOS-utvalgets arbeid, lar seg kombinere med henvendelser fra Stortinget i enkeltsaker.

Når det gjelder forslaget fra EOS-utvalget om å presisere i formålsbestemmelsen at utvalget skal bidra til at tjenestene respekterer menneskerettighetene, kan det etter departementets oppfatning oppstilles innvendinger mot å nevne menneskerettighetene på denne måten. Det fremgår:

"Det kan gi et inntrykk at man sikter til noe mer enn det som allerede ligger i § 2 første ledd nr. 1 ("urett") og nr. 3 ("rammen av lov"), som allerede omfatter menneskerettsloven og annen relevant lovgivning som setter rammene for tjenestenes virksomhet. Dersom det skal gi noen selvstendig mening å nevne menneskerettighetene særskilt, må begrepet forstås slik at det omfatter flere folkerettslige normer enn dem som nedfelles i menneskerettsloven, og en så vidtfaavnende henvisning er det etter vårt skjønn ikke behov for."

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

Brevet følger som vedlegg 3 til innstillingen.

Det fremgår at EOS-utvalget ikke har prinsipielle innvendinger mot at det inntas en bestemmelse i kontrollloven om at Stortinget i plenum kan instruere utvalget om å foreta undersøkelser av en bestemt sak, innenfor rammen av kontrollmandatet. Utvalget uttaler:

"Som departementet påpeker, må det antas at en slik instruksjonsmyndighet allerede følger av Stortingets generelle instruksjonsmyndighet overfor egne eksterne kontrollorganer. Etter utvalgets syn kan en tydeliggjøring av instruksjonsmyndigheten likevel være hensiktsmessig når utvalgets selvstendighet og uavhengighet i forhold til Stortinget i det løpende kontrollarbeidet lovfestes. Men utvalget er også enig med departementet i at det kan oppstå praktiske problemer med en slik bestemmelse. Ved å lovfeste at Stortinget i plenum kan pålegge utvalget å sette i gang undersøkelser, oppstår det et behov for å presisere at Stortinget ikke skal kunne anmode utvalget om å avbryte undersøkelser det har igangsatt, utføre undersøkelser på bestemte måter osv. I tillegg bør det, som departementet peker på, vurderes nærmere hvilken betydning en slik bestemmelse kan få sett i lys av at utvalgets virksomhet ofte involverer sikkerhetsgradert informasjon, som utvalget ikke har anledning til å meddele Stortinget. Utformingen av en eventuell instruksjonsbestemmelse bør derfor overveies nøye."

Når det gjelder forslaget om å nevne menneskerettighetene særskilt i formålsbestemmelsen, uttaler utvalget at det har vanskelig for å se at det er avgjørende forskjell mellom ombudsmannens kontroll med forvaltningen og utvalgets kontroll med EOS-tjenestene. Utvalget mener en bestemmelse som foreslått vil gi et viktig signal både til tjenestene og til allmennheten.

### 3. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Svein Roald Hansen og Ivar Skulstad, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og lederen Lodve Solholm, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Øystein Djupedal, fra Kristelig Folkeparti, Ola T. Lånke, og fra Senterpartiet, Rune J. Skjælaaen, viser til EOS-utvalgets skriv av 13. januar 2009 med forslag til endringer i lov 3. februar 1995 nr 7 om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste.

#### 3.1 Innledende bemerkninger

Komiteen viser til at utvalget i skrivet til Stortinget uttrykker usikkerhet med hensyn til hvilken behandlingsprosess som bør velges ved endringer i kontrollloven og instruksen til denne.

Komiteen har blant annet merket seg at Forsvarsdepartementet i sitt brev av 4. november 2008 til EOS-utvalget reiser spørsmål om Justisdepartementet bør besørge offentlig høring av endringsforslagene før Stortinget behandler saken. Komiteen har forståelse for at spørsmålet reises, men viser til at regelverket for EOS-utvalget sorterer under Stortinget, selv om det var Justisdepartementet som etter

vedtak i Stortinget i sin tid fremmet odelstingsproposisjonen. EOS-utvalget har oversendt endringsforslagene til de berørte tjenester og departementer for uttalelse i forkant av Stortingets behandling.

Komiteen vil bemerke at det for fremtiden vil være å foretrekke at forslag om endringer i regelverket tas opp i utvalgets årsmelding, jf. instruks for EOS-utvalget av 30. mai 1995 § 13 pkt. 3 bokstav h.

#### 3.2 Bestemmelse om forholdet mellom utvalget og Stortinget

Komiteen er enig i EOS-utvalgets forslag om å presisere at utvalget skal utføre sitt verv selvstendig og uavhengig av Stortinget. Dette innebærer en stadfesting av gjeldende praksis i regelverket og bidrar til å synliggjøre utvalgets uavhengige posisjon.

Komiteen finner imidlertid i tillegg grunn til å lovfeste at Stortinget skal kunne instruere utvalget til å foreta undersøkelser. I helt spesielle tilfeller må Stortinget kunne benytte sitt kontrollorgan til å få klarhet i viktige spørsmål. Vedtak om dette må i tilfelle treffes av Stortinget i plenum. Komiteen viser til at en tilsvarende bestemmelse er tatt inn i lov om Riksrevisjonen § 9 sjuende ledd første punktum.

Komiteen vil understreke at instruksjonsretten bør brukes med varsomhet, og på en måte som ikke kan reise tvil om EOS-utvalgets uavhengighet og integritet.

Komiteen foreslår at bestemmelsen slås sammen med utvalgets forslag til kontrollloven § 1 fjerde ledd annet punktum til et nytt § 1 femte ledd som skal lyde:

"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 iakttakelse av de regler og innen de rammer som for øvrig ligger til grunn for utvalgets virksomhet."

#### 3.3 Bestemmelse om sikkerhetsklarering av utvalgets medlemmer

Medlemmene av EOS-utvalget må være klarert for høyeste sikkerhetsgrad for å kunne utføre sine oppgaver.

Komiteen anser det imidlertid, i likhet med EOS-utvalget, uheldig at en av de tjenester som utvalget er satt til å kontrollere, også skal avgjøre om medlemmer av EOS-utvalget skal få klarering. Dette setter Nasjonal sikkerhetsmyndighet i en vanskelig dobbeltrolle og bør endres. Komiteen slutter seg til EOS-utvalgets forslag om at Stortingets presidentskap skal være klareringsmyndighet for utvalgets

medlemmer, men at personkontrollen fortsatt utføres av Nasjonal sikkerhetsmyndighet.

EOS-utvalget foreslår ingen endring i klareringsbestemmelsene for ansatte i utvalgets sekretariat. Komiteen er enig i dette under forutsetning av at sekretariatet ikke gis utvidete fullmakter i forhold til dagens rammer.

### 3.4 Bestemmelse om forholdet til menneskerettighetene

Komiteen har i likhet med EOS-utvalget vært i tvil om behovet for en egen bestemmelse i kontrollloven om at kontrollen også skal omfatte om menneskerettighetene etterleves. Slik formålsparagrafen i kontrollloven er utformet, burde denne rent formelt være dekkende også for dette formålet. Komiteen er imidlertid kommet til at en bestemmelse om at kontrollen eksplisitt skal omfatte spørsmålet om menneskerettighetene blir respektert, vil være en nyttig presisering av tjenestenes ansvar på dette feltet.

Komiteen støtter derfor forslaget om å ta med en bestemmelse om menneskerettighetene i kontrollloven.

EOS-utvalget har foreslått en utforming av § 2 nr. 1, hvoretter formålet med kontrollen er "å bidra til at tjenestene respekterer menneskerettighetene".

Komiteen vil understreke at EOS-utvalgets oppgaver er av rent kontrollerende karakter og at det i kontrollloven er presisert at utvalget verken kan instruere de kontrollerte organer eller nyttes av disse til konsultasjoner. Uttrykket "å bidra til" kan tolkes som om man åpner for en direkte inngripen i tjenestenes virksomhet og vil derfor være uheldig. Komiteen vil følgelig, for øvrig i tråd med innspill fra Forsvarsdepartementet, foreslå formuleringen "påse at" til erstatning for "bidra til".

Komiteen fremmer på denne bakgrunn følgende forslag til § 2 første ledd punkt 1:

"Formålet med kontrollen er:

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

## 4. KOMITEENS TILRÅDING

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

vedtak til lov

om endringer i lov 3. februar 1995 nr. 7 om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste

### I

I lov 3. februar 1995 nr. 7 om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (kontrollloven) gjøres følgende endringer:

§ 1 nytt femte ledd skal lyde:

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 iaktakelse av de regler og innen de rammer som for øvrig ligger til grunn for utvalgets virksomhet.

§ 2 første ledd punkt 1 skal lyde:

Formålet med kontrollen er:

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

§ 9 annet ledd skal lyde:

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

### II

Loven trer i kraft 1. juli 2009.

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

**Lodve Solholm**  
leder

**Berit Brørby**  
ordfører

## Vedlegg 1

### **Brev fra kontroll- og konstitusjonskomiteen til Justis- og politidepartementet v/statsråden, datert 12. februar 2009**

#### **Vurdering av forslag til endringer i kontrollloven og kontrollinstruksen**

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

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

foreslåtte endringer, både når det gjelder innhold og utforming.

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

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

## Vedlegg 2

### **Brev fra Justis- og politidepartementet v/statsråden til kontroll- og konstitusjonskomiteen, datert 23. mars 2009**

#### **Forslag til endringer i kontrollloven og kontrollinstruksen**

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

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

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

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

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

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

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

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

EOS-utvalget har flere likhetstrekk med Riksrevisjonen. Riksrevisjonen utfører som EOS-utvalget kontrollvirksomhet på vegne av Stortinget. EOS-utvalget er oppnevnt av Stortinget, og utfører sitt arbeid i tråd med instruks utarbeidet av Stortinget, jf. kontrollloven § 1. Utvalget avgir en årlig melding til Stortinget om sin virksomhet, samt innberetninger til



Stortinget hvis det avdekker forhold som Stortinget straks bør kjenne til, jf. kontrolloven § 8 nr 2.

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

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

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

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

"Gjennom behandlingen i kontrollkomiteen og i plenum av utvalgets meldinger, får utvalget signaler om hvordan Stortinget mener kontrollen bør innrettes og prioriteres. Dette er nyttig og verdifullt, og innebærer kun en styring av utvalgets virksomhet på et overordnet plan og i en forsiktig form. Sett fra utvalgets side synes det heller ikke problematisk om Stortinget skulle anmode utvalget om å undersøke en bestemt sak, såfremt saken ligger innenfor rammen av kontrollmandatet og ikke ressursmessig ville fortrenge de lov- og instruksfestede oppgavene. Utvalget vil også fremheve at dialogen med Stortinget er viktig fordi utvalgets demokratiske legitimitet er gitt av Stortinget. Men dersom Stortinget skulle instruere utvalget om å unnlate å undersøke eller stoppe undersøkelsen av en bestemt sak, ville det komme i konflikt med utvalgets uavhengighet og integritet. Da ville det imidlertid også oppstå konflikt i fht det mandatet og den initiativretten utvalget er tillagt i lov og instruks."

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

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

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

### **Bestemmelse om forholdet til menneskerettighetene**

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

Etter Justisdepartementets oppfatning kan oppstilles innvendinger mot å nevne menneskerettighetene på denne måten. Det kan gi et inntrykk av at man sikter til noe mer enn det som allerede ligger i § 2 første ledd nr. 1 ("urett") og nr. 3 ("rammen av lov"), som allerede omfatter menneskerettsloven og annen relevant lovgivning som setter rammene for tjenestenes virksomhet. Dersom det skal gi noen selvstendig

mening å nevne menneskerettighetene særskilt, må begrepet forstås slik at det omfatter flere folkerettslige normer enn dem som nedfelles i menneskerettsloven, og en så vidtfaende henvisning er det etter vårt skjønn ikke behov for.

### **Bestemmelse om regulær inspeksjonsforberedelse og saksgjennomgang mv**

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

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

### **Forsvarets sikkerhetstjeneste som eget kontrollobjekt**

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

### **Tvist om innsyn og kontroll**

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

"Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, er enig med de tre nevnte forsvarsministernes forståelse

mht. EOS-utvalgets innsyn i E-tjenesten som framgår av vedlagte korrespondanse fra disse i denne saken.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Justisdepartementet vil påpeke at de hensyn som begrunnet denne særlige ordning for E også vil gjelde for Politiets sikkerhetstjeneste (PST) når det gjelder kildeopplysninger og forholdet til samarbeidende tjenester, og at EOS-utvalget ved sine inspeksjoner av PST har pålagt seg selv restriksjoner i samsvar med den skisserte ordning for E. En antar at grunnen til at ordningen ikke er benyttet – som EOS-utvalget påpe-

ker – er at begrensningene i innsyn respekteres av EOS-utvalget. Dersom instruksen § 6 ikke endres, vil ordlyden i bestemmelsen være i motstrid med anvis-

ningen fra komiteen ovenfor og den faktiske myndighetspraksis.

### Vedlegg 3

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

##### **Forslag til endringer i regelverket for EOS-utvalget**

Det vises til tidligere korrespondanse i saken.

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

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

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

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

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

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

##### ***Bestemmelse om forholdet til menneskerettighetene***

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

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

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

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

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

### **Forsvarets sikkerhetstjeneste som eget kontrollobjekt**

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

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

### **Twist om innsyn og kontroll**

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

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

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

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

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

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