

Innst. S. nr. 235

(2000-2001)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om årsmelding for 2000 fra Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget)

Dokument nr. 16 (2000-2001)

Til Stortinget

1. SAMMENDRAG

1.1 Rettsgrunnlag, mandat og sammensetning

EOS-utvalget ble opprettet ved lov 3. februar 1995 nr. 7 om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste.

Utvalget er pålagt å føre regelmessig tilsyn med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste som utøves av offentlig myndighet eller under styring av eller på oppdrag fra offentlig myndighet. Det skal kontrolleres at virksomheten holdes innenfor rammen av gjeldende lover og direktiver og at det ikke øves urett mot noen eller nyttes mer inngripende midler enn det som forholdene gjør nødvendig. Kontrollen skal primært skje ved gjennomføring av inspeksjoner. Utvalget skal også behandle klager fra enkeltpersoner og organisasjoner, og utvalget kan ta opp saker av eget tiltak. Det er forutsetningen at det særlig er hensynet til enkeltpersoners og organisasjoners rettssikkerhet utvalget gjennom kontrollvirksomheten skal påse blir forsvarlig ivaretatt.

Utvalget har i dag følgende sammensetning (funksjonsperiodens utløp er angitt i kolonnen til høyre):

Leif Mevik, Oslo leder	30. juni 2004
Svein Grønnern, Oslo nestleder	30. juni 2001
Elsa Eriksen, Lenvik	30. juni 2001
Oddrunn Pettersen, Berlevåg	30. juni 2001
Stein Ørnhei, Tvedestrand	30. juni 2004
Agnes Reiten, Torvikbukta	30. juni 2001
Kjersti Graver, Bærum	30. juni 2004

1.2 Oversikt over utvalgets virksomhet i 2000

I kontrollen med politiets overvåkingstjeneste har arbeid med regler og praksis for registrering og arkivering av personopplysninger stått sentralt også i 2000. Når det gjelder Forsvarets sikkerhetstjeneste har kontrollarbeidet vært preget av to større saker om tilbake-

kallelse av sikkerhetsklarering. I kontrollen med etterretningsstjenesten har utvalget særlig vært opptatt av Globus II-radaren i Vardø.

Det er i løpet av året gjennomført 22 inspeksjoner med et samlet utvalg. Av disse er 6 avholdt i overvåkingsentralen (OVS), 4 i Forsvarets Overkommando/Sikkerhetsstaben (FO/S), og 2 i Forsvarets Overkommando/Etterretningsstaben (FO/E). Det er avholdt 8 inspeksjoner i regionale og lokale ledd innenfor tjenestene, og foretatt inspeksjon av personellsikkerhetstjenesten i 2 sivile etater.

De bestemmelser om inspeksjonshyppighet og inspeksjonssteder som er inntatt i kontrollinstruksen § 11 nr. 2, er overholdt.

I forbindelse med behandling av Innst. S. nr. 77 (1997-1998), vedtok Stortinget å be Presidentskapet fremme en evaluering av ordningen med EOS-utvalget innen utløpet av inneværende stortingsperiode. Under henvisning til dette ba Stortingets presidentskap utvalget om å foreta en egenevaluering i en uttalelse til Presidentskapet innen årsskiftet.

I utvalgets uttalelse er dets arbeidsmåte beskrevet. Det er redegjort for problemer som har oppstått siden ordningen ble etablert, og for tiltak som vil kunne effektivisere kontrollordningen. Av temaer som er tatt opp i uttalelsen nevnes utvalgets innsynsrett, forholdet mellom utvalgets initiativrett og prinsippet om etterfølgende kontroll, utvalgets kommunikasjon med Stortinget, bruk av uanmeldte inspeksjoner og sakkyndig bistand, samt forholdet til overordnet påtalemyndighet. Utvalget har ikke fremmet forslag om større endringer i kontrollordningen.

1.3 Politiets overvåkingstjeneste (POT)

Også i 2000 har omstillingsprosessen i POT med sikte på i større grad å innrette tjenesten på endringene i det internasjonale trusselbildet og den teknologiske

utviklingen, stått sentralt. Prosessen er ressurskrevende, men åpenbart helt nødvendig. Ved OVS legges det større vekt på strategisk analyse, og på kompetanseheving innenfor informasjons- og kommunikasjonsteknologi. Omleggingen må også sees på bakgrunn av de oppgaveanalyser for POT som er gjort i NOU 1998:4 (Danielsen-utvalgets innstilling), og i Ot.prp. nr. 29 (2000-2001) om lovfesting av POTs oppgaver.

Utvalget har i 2000 ikke arbeidet med klagesaker eller andre personsaker i forhold til POT som det er grunn til å omtale nærmere. Utvalget har blitt holdt orientert om POTs arbeid med Viksveen-saken. Men etter at saken ble offentliggjort og Viksveen fikk oppnevnt forsvarer, er det ikke i samme grad naturlig med kontroll fra utvalgets side.

Utvalget anser fortsatt at det er et godt samarbeid med tjenesten, og har inntrykk av at tjenesten gir utvalget tilgang til den informasjon som er nødvendig for å kunne ivareta kontrolloppgaven på en forsvarlig måte.

Også i 2000 har registrerings- og arkiveringspraksis stått sentralt i kontrollen med POT. Tjenesten har fått nye regler for registrering av personopplysninger. De nye reglene har gitt klarere kriterier for registrering av personopplysninger og opprettelse av personsaker m.v. Det har imidlertid vist seg at kriteriene for å registrere personopplysninger i emnesaker er et problemområde. Reglene er strenge på dette punkt, fordi en vid adgang til slik registrering over tid vil kunne føre til at man taper oversikt over hvilke personopplysninger tjenesten har registrert. Tjenesten har på sin side gitt uttrykk for at reglene til dels er meget vanskelige å praktisere. Utvalgets kontroll med etterlevelse av denne del av regelverket ved OVS har vært noe problemfylt. Utvalget har ikke funnet grunnlag for å uttale kritikk mot POT, men det forventes at tjenesten i samarbeid med departementet her raskt får etablert en klar og konsistent praksis.

For så vidt gjelder personsaker synes POTs arbeid med å gjennomgå sin arkivmasse og skille ut uaktuelt materiale fra de operative arkivene, å være gjennomført i hele tjenesten. Det utskilte materialet må foreløpig være tilgjengelig av hensyn til den midlertidige loven om innsyn i POTs arkiver. Når innsynsordningen avvikles skal materialet enten avgis til Riksarkivet eller makuleres. Ved de fleste lokale og regionale ledd er også emnearkivene gjennomgått og uaktuelt materiale skilt ut. Ved OVS, som har et meget stort emnearkiv, er arbeidet ikke påbegynt. OVS har vist til at arbeidet er meget ressurskrevende, og til at innsynsordningen og arkivlovens bestemmelser legger klare begrensninger som det må tas hensyn til. Det er et problem for utvalgets kontroll at uaktuelle opplysninger og saker ikke er skilt ut. Uaktuelle personsaker ble tidligere nærmest rutinemessig overført emnearkivet, slik at arkivet i dag inneholder store mengder personopplysninger. Dette gir en uensartet arkivmasse som det er vanskelig å ha oversikt over. Situasjonen er lite tilfredsstillende, og utvalget legger derfor til grunn

at tjenesten prioriterer arbeidet med å rydde opp også i denne delen av sin arkivmasse.

Et annet forhold utvalget vil nevne gjelder tjenestens sentrale henvisnings- og arbeidsregister (NCR). Utvalget har forstått det slik at systemet ikke kan gi fortløpende oversikter over registreringsalder. Dette gjør det vanskelig for tjenesten å ivareta kravet i registreringsrundskrivet om at alle personregistreringer skal evalueres etter 5 år. Forholdet vanskeliggjør også kontroll med overholdelse av regelen.

Når de foran nevnte forhold vedrørende emnearkivet i OVS blir ordnet, vil POTs sentrale registrerings- og arkivsystemer være brakt i samsvar med någjeldende regelverk.

Utvalgets kjæremålsrett ble opphevet med virkning fra 15. oktober 2000. Samtidig ble nye regler i straffeprosessloven om forsvareroppnevning satt i kraft. Disse reglene innebærer at det skal oppnevnes forsvarer for mistenkte når POT i en etterforskingssak ber om rettens samtykke til å foreta mer inngripende skjulte etterforskingsskritt, for eksempel kommunikasjonkontroll eller skjult ransaking. I meldingen for 1999 opplyste utvalget om at det hadde tatt opp med Justisdepartementet behovet for å etablere et erfaringsarkiv for forsvarere som blir oppnevnt av retten i slike saker. Departementet arbeider nå, sammen med OVS, for å finne en praktisk løsning. Utvalget anser at saken har rettsikkerhetsmessig betydning, og den vil fortsatt bli fulgt opp.

Mot slutten av året har utvalget påbegynt arbeidet med å sette seg inn i et varslingssystem for digital infrastruktur (VDI) som skal iverksettes i 2001 som et prøveprosjekt. Både enkelte større private bedrifter og offentlige etater skal tilknyttes prosjektet, som har til formål å overvåke og registrere inntrengningsforsøk i datasystemene til de som er tilknyttet systemet. OVS har en sentral funksjon i prosjektet, og utvalget avklarer nå om det her vil være nødvendig med særskilte kontrolltiltak. Basert på de foreløpige opplysninger om VDI, kan det se ut som om det kan være behov for å etablere en viss form for kontroll i tilknytning til prosjektet.

Utvalget har i 2000 mottatt 13 klager fra enkeltpersoner rettet mot POT, mot 14 i 1999. Utvalgets undersøkelser av klagen har ikke avdekket kritikkverdige forhold i noen av sakene.

1.4 Forsvarets sikkerhetstjeneste

Inspeksjonsvirksomheten har fulgt samme mønster som tidligere. Det har i 2000 innkommet én klage til utvalget innenfor personellsikkerhetstjenesten, mot 5 i 1999.

Det er ikke avdekket generelle forhold av negativ karakter innenfor personellsikkerhetstjenesten. I to saker om tilbakekallelse av sikkerhetsklarering har utvalget imidlertid uttalt kritikk mot saksbehandlingen, og stilt spørsmål ved det faktiske grunnlaget avgjørelsene ble bygget på.

Begge saker som skal omtales gjaldt tilbakekallelse av sikkerhetsklarering med den følge at vedkommende ikke lenger kunne stå i sin stilling. Sak 1 gjaldt en formell klage til utvalget. Sak 2 tok utvalget opp av eget tiltak.

Sak 1

Saken gjaldt en sivilt ansatt i Forsvaret hvor grunnlaget for tilbakekallelse var flere brudd på dokument-sikkerheten. Samtlige tilfeller gjaldt påståtte brudd på regler og rutiner for nedlåsing av dokumenter. Det var erkjent at kompromitteringsfaren var meget liten. Under utvalgets behandling ga to av partens tidligere overordnede skriftlige uttalelser som var kritiske til Forsvarsdepartementets saksfremstilling og vurdering. Disse uttalelsene ble fremlagt for departementet.

Utvalget påtalte, i brev til Forsvarsdepartementet, at parten ikke var gitt innsyn i grunnlagsdokumentasjonen for avgjørelsen, noe som medførte at han i realiteten hadde hatt svært begrensede muligheter til å ivareta sine interesser under saksbehandlingen. Innsynsnektelsen omfattet bl.a. dokumentasjonen for de enkelte brudd (vaktrapporter mv.), og referatet av partens egne uttalelser i avholdt sikkerhetssamtale med FO/S - uttalelser departementet hadde lagt stor vekt på. Departementets begrunnelse for å nekte parten innsyn i opplysningene var at han ikke hadde rett til innsyn, og at praksis med hensyn til å gi innsyn generelt er meget restriktiv i klareringssaker. Utvalget viste til at departementet likevel hadde adgang til å gi innsyn, ettersom de opplysningene som det var aktuelt å gi innsyn i ikke kunne sees å berøre rikets sikkerhet, og uttalte at innsyn burde ha vært gitt sett på bakgrunn av sakens betydning for parten.

Utvalget mente at Forsvarsdepartementet burde ha foretatt en bredere saksutredning, og at det kunne stilles spørsmål ved det faktiske grunnlaget departementet hadde bygget sin avgjørelse på. Det ble vist til momenter i saken som departementet ikke syntes å ha undersøkt nærmere. Utvalget mente det også hadde vært naturlig om departementet som klageinstans hadde gjennomført en egen samtale med parten.

Utvalget viste til at parten etter alt å dømme ville miste den stillingen han hadde hatt gjennom mange år hvis han ble fratatt sikkerhetsklareringen, og at det derfor måtte stilles strenge krav til saksbehandlingen. Uten innsyn i de sentrale saksdokumentene hadde parten hatt svært begrenset mulighet for å ivareta sine interesser i saken.

Utvalgets uttalelse medførte ingen endring i departementets standpunkt, og parten er nå sagt opp fra sin stilling. I forbindelse med behandlingen av oppsigelsessaken ga departementet innsyn i deler av grunnlagsdokumentasjonen. Etter å ha gjennomgått dokumentasjonen, har parten nå i en ny henvendelse til utvalget reist en rekke innvendinger mot det faktiske grunnlaget avgjørelsen bygger på, og bedt om at utvalget foretar ytterligere undersøkelser. Utvalget har ennå ikke tatt stilling til anmodningen.

Sak 2

Også denne saken gjaldt en sivilt ansatt i Forsvaret. Noen måneder etter at vedkommende hadde begynt i sin stilling, som han også hadde blitt klarert for, mottok avdelingen negative opplysninger fra enkeltpersoner om hans hederlighet og lojalitet. Vedkommende ble fratatt sin klarering og bortvist fra arbeidsplassen samme dag som han ble konfrontert med enkelte av opplysningene, uten at han fikk reell mulighet til å imøtegå opplysningene og uten at kilder han selv oppga som referanser ble kontaktet. Han klaget til FO/S. Få dager senere fikk han et sammenbrudd med påfølgende sykehusopphold. FO/S opprettholdt klareringsmyndighetens avgjørelse, men på grunnlag av de omstendighetene som hadde inntruffet etter førsteinstansvedtaket. Klareringsmyndighetens saksbehandling ble ikke påtalt av FO/S. Utvalget uttalte at FO/S sin avgjørelse måtte antas forsvarlig på bakgrunn av de forholdene som hadde inntruffet etter at klareringen var fratatt vedkommende. Men utvalget fant saksbehandlingen hos klareringsmyndigheten klart kritikkverdigg. Det ble påtalt at man ikke hadde gitt parten anledning til å fremlegge sin sak før vedtaket ble truffet, og at man hadde basert avgjørelsen på opplysninger fra anonyme kilder som heller ikke var identifisert i saksdokumentene. FO/S sa seg enig i utvalgets kritikk og gjorde sitt og utvalgets syn kjent for klareringsmyndigheten. Klareringsmyndigheten ble også pålagt å innta opplysninger om kildenes identitet i saksdokumentene.

Begge saker illustrerer at avgjørelser om sikkerhetsklarering kan ha meget alvorlige konsekvenser, og at det i slike tilfeller må stilles strenge krav til saksbehandlingen. Særlig viktig er det at klareringsmyndigheten gir parten innsyn i saksunderlaget så langt dette kan gjøres uten å komme i konflikt med hensynet til rikets sikkerhet eller tvingende regler om taushetsplikt, og at parten gis reell anledning til å fremlegge sin sak før vedtak treffes. Grunnleggende rettssikkerhetshensyn tilsier dette.

Gjennom inspeksjonsvirksomheten har utvalget sett at ordførere og fylkesordførere blir sikkerhetsklarert for å kunne ivareta sine oppgaver i beredskapsarbeidet. Klareringsmyndigheten ligger hos fylkesmennene, som også i disse sakene gjennomfører ordinær personkontroll.

Prinsipielt sett kan det reises spørsmål om en slik ordning samsvarer med demokratiske prinsipper, hvor etter medlemmer av kommunestyre og fylkesting gjennom valg har fått velgernes tillit. Klarest vil problemstillingen kunne komme opp ved direktevalg på ordfører/fylkesordfører, ettersom manglende klarering ikke vil diskvalifisere fra vervet som medlem av kommunestyre eller fylkesting.

Da det viste seg at problemstillingen ikke har vært vurdert tidligere, ba utvalget Kommunenes Sentralforbund om deres syn på saken. KS svarte at man ikke var kjent med om tidligere praksis hadde skapt problemer på prinsipielt grunnlag. KS mener at det ikke er behov

for å endre eller iverksette nye tiltak for å ivareta den sikkerhetsmessige vurderingen av de folkevalgte i en kommune eller fylkeskommune. Det vil være opp til kommunestyre/fylkesting å ivareta kommunelovens intensjon på de områder loven hjemler.

Etter dette fant utvalget ikke grunn til å gjøre mer med saken, ut over å redegjøre for problemstillingen i årsmeldingen.

Det er i 2000 foretatt inspeksjon av personellsikkerhetstjenesten i Post- og teletilsynet og hos Fylkesmannen i Nordland. Det ble ikke funnet forhold som ga grunnlag for kritikk eller videre oppfølging.

1.5 Forsvarets etterretningstjeneste

Kontrollen med FO/E har i 2000 ikke budt på problemer. Kommunikasjonen mellom tjenesten og utvalget har blitt klart bedre, og tjenesten gir utfyllende orienteringer om temaer utvalget ber om. Det gis også i større grad enn tidligere orienteringer av eget tiltak.

Heller ikke i 2000 har det innkommet klager rettet mot etterretningstjenesten.

I kontrollvirksomheten har utvalget prioritert å få en grundig innføring i oppgaver og tekniske kapasiteter for Globus II-radaren i Vardø, som har vært mye omtalt i pressen. Ut fra den presenterte kapasitet og det fremlagte driftskonsept, foreligger det - så langt utvalget kan vurdere det - ikke holdepunkter for at Globus II-anlegget vil komme i konflikt med det politiske prinsipp om at etterretningstjenestens virksomhet skal være underlagt full nasjonal kontroll. Utvalget har varslet FO/E om at det vil gjennomføre en inspeksjon av anlegget når radaren er satt i drift, og at kontroll med datastrømmen da vil være en sentral inspeksjonsoppgave.

Pressespekulasjoner er også bakgrunnen for at utvalget har ansett det som en oppgave å søke informasjon om det såkalte Echelon-samarbeidet - et påstått kommunikasjonsavlyttingssamarbeid i bred skala mellom flere vestlige etterretningstjenester som hevdes å bryte med de rettslige rammer som er lagt for tjenestene i nasjonal lovgivning og direktiver. I norsk presse har det vært referert spekulasjoner om at også norsk etterretningstjeneste deltar i et slikt samarbeid. Utvalget har søkt informasjon i åpne kilder, og har også tatt saken opp med FO/E. Eksistensen av et slikt samarbeid som bryter rettslige rammer som beskrevet i pressen og i andre offentlige kilder, og som er samlet under merkelappen Echelon, er ifølge opplysninger gitt av FO/E ukjent for norsk etterretningstjeneste og for de samarbeidende tjenester FO/E har forespurt om saken.

1.6 Administrative forhold

Utvalgets utgifter i 2000 har vært kr 3 863 948. Dette er innenfor budsjettet, som var kr 3 915 000.

2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sigurd Grytten, Inger Lise Husøy, Laila Kaland og lederen Gunnar Skaug, fra Kristelig Folkeparti, Odd Holten og Kari Økland, fra Høyre, Svein Ludvigsen, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen, fra Sosialistisk Venstreparti, Kristin Halvorsen og representanten Vidar Kleppe, konstaterer at EOS-utvalget har utført det pålagte tilsyn med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenesten i samsvar med gjeldende lover og direktiver.

Komiteen konstaterer videre at EOS-utvalget er tilfreds med at tjenestene utøver sin virksomhet i tråd med gjeldende retningslinjer.

Komiteen har merket seg at EOS-utvalget derimot er kritisk til måten Forsvarets sikkerhetstjeneste i 2 konkrete saker har behandlet sikkerhetsklarering av ansatte. Komiteen vil påpeke at tjenestene ikke kan bruke det generelle behovet for hemmeligholdelse som begrunnelse for å nekte parten innsyn i personellsaker. Komiteen er ikke enig i departementets begrunnelse for å nekte parten innsyn at praksis med hensyn til å gi innsyn generelt er meget restriktiv i klareringssaker. Komiteen vil påpeke at dersom parten nektes innsyn må dette klart begrunnes i hensynet til rikets sikkerhet, og at parten uansett må gis reell anledning til å gjøre sitt syn kjent før vedtak treffes. Komiteen forutsetter at EOS-utvalget vil følge opp tjenestenes praktisering av innsynsretten i klareringssaker for å sikre de ansattes rettigheter.

Komiteen viser til at Stortingets presidentskap forbereder en sak om evaluering av EOS-utvalget før utløp av stortingsperioden, jf. vedtak i Stortinget den 12. februar 1998 og Innst. S. nr.77 (1997-1998).

3. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til dokumentet og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument nr. 16 (2000-2001) - Årsmelding for 2000 fra Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget) - vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 15. mai 2001

Gunnar Skaug
leder

Svein Ludvigsen
ordfører og sekretær