



Innst. S. nr. 249

(2007–2008)

Innstilling til Stortinget frå kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 9 (2007–2008)

Innstilling frå kontroll- og konstitusjonskomiteen om årsmelding til Stortinget frå Stortingets kontrollutval for etterretnings-, overvakings- og tryg- gingsteneste (EOS-utvalet) for 2007

Til Stortinget

1. OVERSIKT OVER VERKSEMDA I UTVALET I 2007

1.1 Samandrag

Mandat for utvalet

Mandatet for EOS-utvalet er forankra i lov 3. februar 1995 nr. 7 om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste, og i instruks om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS), fastsett ved stortingsvedtak 30. mai 1995. EOS-utvalet skal føre kontinuerleg kontroll med etterretnings-, overvakings- og tryggingsteneste (EOS-teneste) som offentlege styresmakter utøver, eller som offentlege styresmakter styrer eller gir oppdrag om å gjennomføre. I lov om forebyggende sikkerhetstjeneste 20. mars 1998 nr. 10 § 30 og i lov om Etterretningstjenesten 20. mars 1998 nr. 11 § 6 er det teke inn føresegnar som viser til kontrolllova, og som slår fast at utvalet skal kontrollere tenestene.

Den viktigaste oppgåva for utvalet er å sjå til at det ikkje blir gjort urett mot einskildmenneske ved utøving av EOS-tenestene, jf. kontrolllova § 2. Utvalet skal også føre ein alminneleg legalitetskontroll med tenestene, sia føresegna også pålegg utvalet å sjå til at tenesta held verksemda si innanfor ramma av lov, direktiv og rett som ikkje er lovfesta.

Det primære verkemiddelet i kontrollverksemda er å inspisere alle typar arkiv, datasystem og installa-

sjonar som tenestene har hand om, jf. kontrollinstruksen § 11 nr. 2. Kontrollen med enkeltsaker og operasjonar skal vere etterfølgjande, og han skal vere til minst mogleg ulempe for den pågåande operative verksemda i tenestene. Når utvalet handhevar innsynsretten, skal det ta utgangspunkt i det som er nødvendig ut frå kontrollformålet, og utvalet skal spesielt ta omsyn til behovet for å verne opplysningar som tenestene har fått frå utanlandske samarbeidande tenester.

Utvalet skal undersøkje alle klager frå enkeltpersonar og organisasjonar. Alle klager eller førespurnader der det blir hevda at tenestene gjer eller har gjort urett, blir undersøkte i den eller dei tenestene som klaga rettar seg mot.

Medlemmene i utvalet

EOS-utvalet har sju medlemmer, medrekna leiar og nestleiar. Det blir ikkje oppnemnt varamedlemmer. Funksjonsperioden er normalt fem år. Medlemmene kan nemnast opp igjen.

Utvalet gjer det pågåande arbeidet sitt uavhengig av Stortinget, og stortingsrepresentantar kan ikkje vere medlemmer i utvalet. Stortinget har lagt vekt på at utvalet bør vere breitt sett saman, der både politisk erfaringsbakgrunn og erfaring frå andre samfunnsområde er representerte.

Helga Hernes leier i dag utvalet. Ho er seniorrådgivar i PRIO, tidlegare statssekretær i Utanriksdepartementet og ambassadør til Wien og Bern. Nestleiar i utvalet er Svein Grønnern, generalsekretær for SOS-barnebyer i Noreg, tidlegare generalsekretær i Høgre. Dei andre medlemmene i utvalet er Kjersti Graver, lagdommar i Borgarting lagmannsrett og tidlegare forbrukarombod; Trygve Harvold, direktør i Lovdata; Gunhild Øyangen, tidlegare stortingsrepresentant og statsråd for Arbeidarpartiet; Knut Hansel-

mann, ordførar i Askøy kommune og tidlegare stortingsrepresentant for Framstegspartiet, og Theo Koritzinsky, førsteamanuensis i samfunnsfag ved Høgskolen i Oslo og tidlegare stortingsrepresentant og partileiar for Sosialistisk Venstreparti. Koritzinsky erstatta Stein Ørnhøi som i 2007 ba seg fritake frå vervet som medlem av utvalet. Stein Ørnhøi blei vald inn i EOS-utvalet ved opprettinga av utvalet i 1996.

Hovudpunkt i kontrollen med tenestene

I kontrollen med PST har utvalet behandla ei sak om registrerings- og slettingsomgrepet i arbeidsregisteret for tenesta. Utvalet fann at etterretningsinformasjon om personar som blir sletta i registeret, framleis ligg i registeret og kan søkjast på namn så fram informasjonen er lenkja til andre personar. Utvalet har oppmoda tenesta om å endre praksisen eller å få regelverket endra, slik at det blir samsvar mellom omgrepsbruk og realitetar. I samband med undersøkinga av ein samarbeidsoperasjon mellom PST og E-tenesta har utvalet gitt uttrykk for at reglane som gjeld for metodebruk, ikkje er retta inn mot fellesoperasjonar og ansvarsoverføring mellom tenestene, og at det er nødvendig å sjå på spørsmål om regelendringar. Undersøkingane av den konkrete operasjonen er ikkje avslutta.

Da utvalet inspiserte personellsikringstenesta i Utanriksdepartementet, viste det seg at departementet ikkje hadde forsvarlege rutinar for autorisasjon av eigne tilsette. Departementet hadde også følgd ein avvikande og regelstridig praksis for kva det skulle ha å seie for tryggleiksklareringa av tilsette, dersom dei gifta seg eller flytta saman med personar utan 10 års kontrollerbar personhistorikk. I kontrollen med Forsvarets tryggleiksavdeling (FSA) har utvalet behandla ei sak om vilkåra for klarering av personell som er under omstilling i Forsvaret. Utvalet hadde merknader til den tilsynelatande passive haldninga FSA hadde til problemstillinga, som etter det utvalet fekk opplyst, kunne vere svært viktig for kva høve dette personellet hadde til å få ny stilling i Forsvaret.

Samarbeidsoperasjonen mellom E-tenesta og PST som er nemnd over, reiste spørsmål av same karakter knytte til E-tenesta, og utvalet har også overfor denne tenesta gitt uttrykk for at regelverket er uklart, og at det kan vere nødvendig å sjå på spørsmålet om regelendringar. Undersøkingane av den konkrete operasjonen er heller ikkje avslutta i høve til E-tenesta. Overfor Forsvarsdepartementet har utvalet funne grunn til å knyte merknader til sider ved dokumentasjonen av den politiske godkjenningssprosessen av operasjonen.

Inspeksjonsverksemda

I 2007 gjennomførte utvalet totalt 28 inspeksjonar. Av desse er seks haldne i Den sentrale eininga i

PST (DSE), fire er haldne i NSM og tre i Etterretningstenesta sentralt. Det er halde 15 inspeksjonar av ytre ledd i tenestene, medrekna tre inspeksjonar i FSA. På åtte av inspeksjonane har den teknisk sak-kunnige i utvalet teke del.

Utvalet har gjennom året hatt 20 interne arbeidsmøte. I tillegg er det med delar av utvalet gjennomført eitt møte i Etterretningstenesta sentralt.

Følgjande ytre einingar og lokale ledd o.a. har vore inspiserte i 2007: PST Agder, PST Vest-Oppland, PST Aust-Finnmark, PST Gudbrandsdal, Utanriksdepartementet, Fylkesmannen i Vest-Agder, FSA Jørstadmoen, Heimevernet, forsvarsstasjonane i Fauske og Kirkenes og Koordinerings- og rådgivingsutvalet for etterretnings- og tryggingstenestene (KRU).

Klagesaker og saker som er tekne opp på eige tiltak

Utvalet har fått 22 klager i 2007, mot 16 i 2006. 18 av klagenes retta seg mot PST, to mot FSA, éin mot NSM og éin mot Etterretningstenesta. Utvalet har gjennom året teke opp 18 saker på eige tiltak.

1.2 Merknader frå komiteen

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, Lars Peder Brekk, viser til at EOS-utvalgets viktigste oppgave er å sikre at det ikke øves urett mot enkeltmennesker under gjennomføring av etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenester. Gjennom kontrollen av tjenestene bidrar utvalget til å sikre at virksomheten skjer innen de rammer folkevalgte organ har fastsatt. Komiteen har med tilfredshet merket seg at det heller ikke i 2007 er avdekket alvorlig rutinesvikt eller graverende forhold.

Komiteen viser til sine merknader til årsmeldingen for 2006 hvor det ble uttrykt ønske om at Stortingets styringssignaler ble eksplisitt kommentert i det påfølgende års årsmelding, og registrerer med tilfredshet at dette er gjort i årsmeldingen for 2007.

EOS-utvalgets årsmelding kan vise til en omfattende virksomhet. Samarbeidet mellom utvalget og tjenestene fungerer godt, og tjenestene forholder seg profesjonelt til kontrollorganet. Komiteen vil også for 2007 uttrykke stor tilfredshet med det arbeidet utvalget har utført.

Komiteen registrerer at det har vært gjennomført en rekke inspeksjoner i samtlige tjenester og at det er avholdt en rekke interne arbeidsmøter i utval-

get. Videre har utvalget hatt utstrakt kontakt med tilsvarende organer i andre land.

Komiteen har videre merket seg at antall klager har økt fra 16 i 2006 til 22 i 2007, og at utvalget av eget tiltak har funnet grunn til å reise 18 saker.

2. POLITIETS TRYGGINGSTENESTE (PST)

2.1 Samandrag

Inspeksjonar, generelt om kontrollen med tenesta

Utvalet har i 2007 gjennomført seks inspeksjonar i Den sentrale eininga (DSE). Det er vidare gjennomført inspeksjon av PST-einingane i Agder, Vest-Oppland, Aust-Finnmark og Gudbrandsdal.

Utvalet har i 2007 fått 18 klager frå enkeltpersonar retta mot PST, mot 14 i 2006. Alle saker er undersøkte sentralt i DSE, og i lokale ledd der utvalet har funne grunn til det. Ei klagesak retta mot PST som utvalet avslutta i 2007, blei også undersøkt i det ordinære politiet på bakgrunn av merknader frå klagen. Det er ikkje funne grunnlag for kritikk i nokon av sakene.

Utvalet har i tilknytning til ei konkret klagesak, teke opp med PST og seinare Justisdepartementet korleis ein skal forstå og praktisere reglane i offentleglova og tryggingslova om mest mogleg offentleg innsyn, og om korleis ein skal behandle krav om avgradering. Utvalet vil arbeide vidare med desse spørsmåla i 2008.

Utvalet orienterte i meldinga for 2005 om at det ville leggje større vekt på å få kunnskap om samarbeidsrelasjonane mellom EOS-tenestene og andre offentlege organ på grunn av den verdien kunnskap om slike samarbeidsforhold og grenseflater kan ha for kontrollen med tenestene. Det kan også liggje føre kontrollansvar direkte overfor organ som samarbeider og utvekslar informasjon med tenestene.

Som eit ledd i dette arbeidet møtte utvalet i 2007 Utlendingsdirektoratet (UDI). I møtet med direktoratet fekk utvalet ei nærare orientering om verksemda generelt og om samarbeidet med PST. Leiinga i direktoratet og leiinga i PST møtest regelmessig for å drøfte problemstillingar som samarbeidet reiser. Direktoratet opplyste at dei arbeider med å formalisere samarbeidet i større grad, bl.a. gjennom skrivne retningslinjer for informasjonsutveksling og kontakt.

UDI understreka at dei vurderer ei sak etter vilkåra i utlendingslova, sjølv om PST skulle ha komme med opplysningar i saka. Vurderinga eller tilrådinga frå PST kan likevel få noko å seie innanfor den skjønsmarginen direktoratet har etter lova. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har også høve til å bruke instruksjonsmyndet sitt etter utlendingslova § 38 dersom departementet meiner at gradert informasjon frå PST i ei sak tilseier eit bestemt utfall eller ein bestemt handlingsmåte.

Utvalet vil undersøkje informasjonsutvekslinga mellom PST og UDI nærare.

Kontrollen med arkiv og register

Kontrollen med arkiv og register utgjør ein sentral del av inspeksjonsverksemda som utvalet driv i PST. Utvalet har særleg som oppgåve å sjå til at PST ikkje urettmessig behandlar opplysningar om enkeltpersonar, og å sikre at opplysningane som ikkje lenger er nødvendige og relevante, blir sletta.

Utvalet har også i 2007 gjennomført regelmessige stikkprøvekontrollar blant arbeidsregistreringar som er førte vidare etter femårsevalueringa. Utvalet kontrollerer at fristen for å revurdere registreringane blir halden, korleis PST praktiserer skjønnsunntaksføresegna, og at grunngevinga for å føre registreringane vidare går fram av arbeidsregisteret. Konsekvensen av vidareføring er at registreringa blir ståande i ytterlegare fem år.

For arbeidsregistreringane er dei viktigaste kontrollpunktene om det er gjort ei konkret og individuell vurdering, både av kvaliteten på dei opplysningane som ligg føre, og av kor fagleg relevante dei er. Utvalet ser på om grunngevinga som blir oppgitt, og dei faktiske opplysningane som ligg til grunn for registreringane, fyller krava i PST-instruksen til at registreringane skal vere knytte til formålet, at dei skal vere nødvendige, og at dei skal ha ein god kvalitet. Som det går fram nedanfor, har utvalet gjennom retningslinjene for å behandle opplysningar i PST fått meir konkrete krav til korleis ein skal behandle opplysningar, og som arkiva og registra i PST skal målast opp mot.

Utvalet har i 2007 teke opp fleire enkeltregistreringar med tenesta. Det er stilt spørsmål både om grunnlaget for registreringane og grunnlaget for å føre dei vidare etter fem år. Tenesta har i somme tilfelle revurdert og sletta registreringane, i andre tilfelle er registreringsgrunnlaget blitt betre klarlagt som følge av undersøkingane, slik at utvalet ikkje har hatt merknader.

Oppheving av innsynslova og makuleringsstoppen for PST

Innsynsutvalet blei oppnemnt ved kgl. res. 22. desember 1999 for å behandle søknader om innsyn og erstatning etter midlertidig lov om begrenset innsyn i overvåkingspolitietts arkiver og registre 17. desember 1999 nr. 73 (innsynslova). Enkeltpersonar fekk høve til å fremje søknad om innsyn i opplysningar om seg sjølve frå perioden 8. mai 1945 til 8. mai 1996. Søknadsperioden strekte seg frå 1. januar 2000 til 31. desember 2002.

Innsynsutvalet og klagenemnda for behandling av klager over vedtaka i Innsynsutvalet avslutta i

2007 arbeidet sitt og gav 15. januar 2008 frå seg sluttrapportar til Justisdepartementet. Innsynslova blei oppheva med verknad frå 31. desember 2007. Arkivet til Innsynsutvalet er overført til Riksarkivet.

Justisdepartementet oppheva 26. juni 2007 makuleringsstoppen for PST, som har omfatta dokument registrerte i tenesta i perioden frå 8. mai 1945 til 8. mai 1996, og som har vore grunnlagt i omsynet til arbeidet i Innsynsutvalet. Departementet legg til grunn at tenesta har gått gjennom arkivmaterialet i PST frå denne perioden, slik at materialet no skal overførast til Riksarkivet med mindre tenestegrunnar tilseier at dei skal lagrast i PST. Tenesta har opplyst at det blir arbeidd med å avlevere dokument frå PST til Riksarkivet. Departementet føreset at det blir etablert rutinar som sikrar at PST, Justisdepartementet eller EOS-utvalet får tilgang til materialet dersom dei treng det.

Interne retningslinjer for å behandle opplysningar i PST

I Instruks for Politiets sikkerhetstjeneste, fastsett ved kgl. res. 19. august 2005 (PST-instruksen), er det i kapittel IV gitt overordna reglar om og krav til korleis tenesta skal behandle opplysningar. Instruksens § 16 andre ledd pålegg tenesta å utarbeide nærare retningslinjer for korleis opplysningar skal behandlast. Justisdepartementet skal godkjenne retningslinjene.

I samsvar med PST-instruksens § 16 første ledd skal retningslinjene supplerast av eit internkontrollsystem i PST. PST har opplyst til utvalet at tenesta arbeider med internkontrollsystemet.

Retningslinjene gjeld ifølgje § 1-1 for korleis PST skal behandle opplysningar når tenesta utøver dei førebyggjande oppgåvene sine som er heimla i politilova, og for korleis tenesta behandlar opplysningar i samband med utlendings- og personkontroll.

Både PST-instruksen og retningslinjene bruker same terminologi som personopplysningslova. Såleis blir krava i retningslinjene knytte til uttrykket "behandling av opplysningar", eit uttrykk som er definert svært vidt og omfattar all elektronisk eller manuell handtering av opplysningar. Ei "arbeidsregistrering" er i § 1-2 nr. 7 definert som "behandling av opplysningar som anses nødvendige for PSTs oppgaveløsning, og som ikke kvalifiserer til opprettelse av eller innleggelse i forebyggende sak".

Retningslinjene for å behandle opplysningar i PST inneber at regelgrunnlaget for denne heilt sentrale funksjonen i verksemda til PST blir styrkt. Arbeidsregisteret i tenesta er omfattande og inneheld store mengder sensitive personopplysningar. Eit samordna regelverk om korleis registeret skal brukast, er derfor svært viktig.

Korleis tenesta praktiserer kravet om individuell vurdering for registrering

Utvalet har i 2007 stilt spørsmål om fleire enkeltregistreringar på grunnlag av funn i stikkprøvekontrollar. Utvalet har peikt på at opplysningane i nokre registreringar ikkje har vore tilstrekkelege til å vurdere kor relevante registreringane er for oppgåvene PST har, og i andre at tenesta burde ha følgd ei registrering tettare opp for å få avklart f.eks. tilknyttinga til eit miljø eller ein organisasjon. Når det gjeld evalueringa av registreringar som har lege i fem år utan at det er tilført ny informasjon, har utvalet i eit større tal tilfelle hatt kritiske merknader til grunngevinga for å føre registreringa vidare. Ei problemstilling som ofte går att, gjeld krava til vurdering der ein person er registrert berre på grunn av tilknytting til ein annan, og der spørsmålet gjerne er om ein må sjå på tilknyttinga i seg sjølv som tilstrekkeleg. I 2007 har tenesta sletta eller endra opplysningar om nærare 20 personar frå registeret sitt på grunnlag av spørsmål frå utvalet etter stikkprøvekontrollar.

Som utvalet har gjort greie for i tidlegare årsmeldingar, er kravet til individuell vurdering før tenesta behandlar opplysningar om enkeltpersonar, eit prioritert kontrollområde. I samband med behandlinga av årsmeldinga til utvalet har komiteen understreka at dette er eit viktig felt. Ei individuell vurdering er påkravd frå tenesta for å oppfylle krava til formål, nødvendige føresetnader og relevans, som følgjer av PST-instruksen og dei nye retningslinjene. Det kan sjå ut til at dei nye retningslinjene kjem til å skjerpe krava her ytterlegare gjennom dei krava som blir stilte om at formålet med behandlinga skal vere konkret oppgitt, og kravet om at PST skal formulere ein konkret arbeidshypotese første gongen tenesta behandlar ei arbeidsregistrering, jf. retningslinjene §§ 2-1 og 3-4.

Det generelle inntrykket utvalet har av korleis PST behandlar opplysningar i arbeidsregisteret, er at tenesta arbeider for ei felles forståing av regelverket, og at dei "tersklane" som bør gjelde for å behandle opplysningar om enkeltpersonar i arbeidsregisteret, er etter måten lik i heile tenesta. Det er grunn til å tru at dei nye retningslinjene for korleis tenesta skal behandle opplysningar, kjem til å bidra ytterlegare til dette.

Kontrollen av emnearkiv og personsaksarkiv

Kontroll med emnearkiv og personsaksarkiv i PST i 2007 har særleg vore retta mot å sjå etter at tenesta har gått gjennom og sortert ut saker og dokument utan fagleg relevans, og at det materialet som er gjennomgått og førebudd for makulering etter avlevering, er blitt lagra åtskilt frå anna arkivmateriale. Utvalet har ikkje avdekt manglar på dette området i 2007.

Når makuleringsstoppen for PST no er oppheva, skal tenesta både sentralt og i dei enkelte politidistrikta avlevere uaktuelt materiale til Riksarkivet. Utvalet kjem til å halde seg orientert om korleis tenesta arbeider med dette i 2008.

Lokale arbeidsregister

På bakgrunn av at PST i mars 2005 etablerte eit felles arbeidsregister som føresette at tenesta avvikla alle tidlegare manuelle og elektroniske arbeidsregister ved avdelingar og i politidistrikta, har utvalet følgd med på dette, særleg ved inspeksjonar i distrikta. Utvalet har tidlegare rapportert om at det somme stader har teke tid å avvikle lokale register.

Utvalet har også i 2007, da det inspiserte eit lokalt PST-ledd, komme over eit lokalt arbeidsregister. Utvalet tok saka opp med DSE, som i svaret til utvalet opplyste at dei hadde teke opp den konkrete saka med distriktet.

Registreringsomgrepet og slettingsomgrepet i arbeidsregisteret i PST

Utvalet har i 2007 skriftleg teke opp med DSE to problemstillingar knytte til behandling av opplysningar i arbeidsregisteret SMART i tenesta. Det eine spørsmålet som blei stilt, var om krava til konkret å vurdere formål, nødvendige føresetnader og relevans o.a. som følgjer av PST-instruksen §§ 13-15, også gjeld for personar som blir omtalte i arbeidsregisteret utan å vere registrerte som objekt.

På bakgrunn av at tenesta tydeleg klargjer at krava til kvalitet og relevans o.a. gjeld alle personopplysningar i registeret, gav ikkje dette spørsmålet grunn til noko meir oppfølging.

Den andre problemstillinga som blei teken opp, gjaldt slettingsomgrepet i SMART. Det sentrale spørsmålet dreidde seg om skiljet i SMART mellom objekt og omtalte, også førte til at personar som var registrerte som objekt, var omfatta av dei gjeldande reglane om evaluering og eventuell sletting etter fem år. Bakgrunnen var at det ved stikkprøvesøk i arbeidsregisteret på sletta objekt, hadde komme fram tilfelle der personen framleis låg i registeret med den same etterretningsinformasjonen. I avsluttande brev til tenesta hadde utvalet følgjande merknader:

"(...)

Slik slettingsrutinene for SMART er lagt opp vil mao opplysningar om en person som er slettet som objekt fortsatt forekomme i alle hendelser der vedkommende er omtalt så lenge det fortsatt er knyttet andre objekter til hendelsen. Opplysningene vil enkelt fortsatt kunne gjenfinnes gjennom søk i hendelser i SMART, og vil kunne forbli lagret i lang tid dersom andre objekter knyttet til samme hendelse fortsetter å være av interesse for tjenesten. Følgelig vil det i mange tilfeller forekomme negative opplysninger om en person i SMART selv etter at tjenesten

har kommet til at det ikke lenger er faglig grunnlag for å opprettholde registreringene på vedkommende.

Utvalget vil på denne bakgrunn henstille til tjenesten om å gjennomgå de problemstillingene som er reist, og eventuelt gjøre nødvendige endringer i praksis eller regelverk. Det skal understrekes at utvalget har stor forståelse for de politifaglige argumentene som kan foreligge for å beholde hendelser uendret dersom delvis sletting eller anonymisering går ut over meningsinnholdet. Det er imidlertid av stor betydning for utvalgets kontrollarbeid og rapportering at det er samsvar mellom regelverk og praksis og mellom begrepsbruk og realiteter."

Utvalet har bede tenesta om ei tilbakemelding.

Utlevering av personopplysningar til utanlandske samarbeidande tenester

Utvalet har i 2007 ført vidare praksisen med å ta regelmessige stikkprøvekontrollar av utlevering av personopplysningar frå DSE til utanlandske samarbeidande tenester. Den etablerte kontrollrutinen inneber at tenesta til kvar inspeksjon i DSE legg fram ei oversikt over det som er utlevert sia førre inspeksjon. Frå oversikta blir det teke ut stikkprøver der utvalet ber om at DSE legg fram alt tilgjengeleg underlagsmateriale som kan kaste lys over bakgrunnen for utleveringa. I 2007 har utvalet i tillegg teke stikkprøver i form av søk på utleverte opplysningar som er journalførte i det elektroniske journalføringssystemet i tenesta.

Stikkprøvekontrollane i 2007 har ikkje gitt grunnlag for kritikk av tenesta. Utvalet har inntrykk av at omfanget av utleveringar framleis er aukande, særleg ser dette ut til å gjelde den bilaterale informasjonsutvekslinga. Samtidig gir tenesta uttrykk for at ho er merksam på dei negative følgjene det kan få å levere ut opplysningar, f.eks. for familie i heimlandet, og generelt sett er tenesta varsam både med kva opplysningar som blir gitt, og til kven. Som det tidlegare er orientert om, har utvalet avgrensa høve til å prøve grunnlaget for utleveringane fordi informasjonstilfanget i mange tilfelle er sparsamt samtidig som vilkåra for utlevering er skjønnsprega. Utvalet går likevel ut frå at det siste er noko endra med dei nye retningslinjene som blir omtalte nedanfor. Tenesta har hjulpet til med informasjon så langt det lèt seg gjere, i enkeltsaker der utvalet ønskjer å gå i djupna.

Vilkåra for å levere ut opplysningar frå PST til samarbeidande tenester har ikkje vore nedfelte skriftleg tidlegare, men PST har opplyst til utvalet at praksis til no har vore i samsvar med krava som er formulerte i retningslinjene. Også dei nye reglane er prega av skjønn, men det er regelfesta eit krav om at formålet med å levere ut opplysningane skal stå i forhold til konsekvensane av å levere dei ut, og vurderinga skal knytast til fleire opprekna konkrete moment. Ein må

rekne med at reglane kjem til å leggje til rette for ein betre ekstern kontroll.

Bruk av skjulte tvangsmiddel i PST

Utvalet orienterte i meldinga for 2006 om kontrollen med korleis PST bruker skjulte tvangsmiddel. PST har tilgang til dei same skjulte tvangsmidla som resten av politiet. Typiske tvangsmiddel er kommunikasjonskontroll, romavlytting, ransaking o.a. Endringar i straffeprosesslova og politilova som tok til å gjelde i 2005, gav PST, og resten av politiet, høve til å nytte tvangsmiddel under etterforsking for å avverje straffbare handlingar – og ikkje som tidlegare berre for å oppklare. I tillegg fekk PST som einaste politimakt høve til å bruke tvangsmiddel utanfor etterforsking for å førebyggje straffbare handlingar.

Også i 2007 har utvalet ført kontroll med bruken av tvangsmiddel i enkeltsaker. Kontrollen gjeld bl.a. undersøking av det samla informasjonsgrunnlaget tenesta har i enkeltsaker, for å sjå om det er samsvar mellom dette og grunngjevinga for kravet som er framsett til retten. Eit anna viktig kontrollpunkt er å sjå etter at PST nyttar tvangsmiddel i tråd med løyvet frå retten – eit typisk døme er at eit tvangsmiddel ikkje blir brukt utover den tida retten har fastsett. Utvalet ser også på at tiltaket blir avvika dersom føresetnadene fell bort, f.eks. dersom mistanken eller undersøkingsgrunnlaget blir avkrefta. Den samla bruken av tvangsmiddel er også eit kontrollpunkt for utvalet.

Da Stortinget behandla lovforslaget, føresette det at heimelen til å bruke tvangsmiddel førebyggjande skulle vere eit svært avgrensa supplement og ein smal tryggleiksventil for PST som berre skulle brukast til å førebyggje dei alvorlegaste straffbare handlingane, som terrorhandlingar. Det blei føresett at tenesta alltid skal velje etterforskingsspolet der det er mogleg. Stortinget føresette også ved lovbehandlinga at EOS-utvalet særleg hadde merksemda retta mot korleis tenesta brukte dei nye tvangsmidla.

Kontrollen av korleis tenesta brukte tvangsmiddel i enkeltsaker i 2007, har ikkje gitt grunnlag for å rette kritikk mot PST. Utvalet har likevel sett ein auke i bruken av dei nye heimlane i PST, sjølv om bruken framleis er varsam. Denne auken gjeld særleg bruk av førebyggjande tvangsmiddel. Det er særleg bruk av metodar som kommunikasjonsavlytting og romavlytting som har hatt ein klar auke i førebyggjande saker.

Utvalet går ut frå at denne utviklinga kan henge saman med at tenesta i større grad er bevisst på å opprette ei førebyggjande sak og ikkje ei etterforskingssak når tenesta i praksis driv med førebygging. Grensedraginga mellom avverjande etterforsking og førebygging kan vere vanskeleg både juridisk og faktisk. For utvalet er det viktig å føre kontroll med at tenesta

ikkje set i verk etterforsking med avverjande tvangsmiddelbruk i saker som i realiteten er førebyggjande. På bakgrunn av føresetnaden om at ein skal vere varsam med å bruke førebyggjande tvangsmiddel, vil utvalet framleis følgje med på kva løysingar tenesta vel. Sia tvangsmiddelbruk i førebyggjande saker krev svakare undersøkingsgrunnlag, vil utvalet også følgje med på at tenesta berre bruker inngrepande tvangsmiddel ved å førebyggje dei alvorlegaste straffbare handlingane, i samsvar med føresetnaden frå Stortinget. Eit viktig kontrollpunkt i denne samanhengen er om informasjonen som blir gitt til retten, gir eit korrekt bilete av saka.

Ein kontroll av korleis PST bruker skjulte tvangsmiddel, er utfordrande og krev i stor grad at utvalet går inn i enkeltsaker. Vidare er særleg den etterfølgjande kontrollen utvalet gjer av om det er samsvar mellom det samla informasjonsgrunnlaget hos tenesta og kravet som er framsett til retten, svært ressurskrevjande, slik at det berre kan gjerast i avgrensa omfang i den pågåande inspeksjonsverksemda. Utvalet vil vurdere om det er ei meir høveleg kontrollform å undersøkje eit utval av avslutta enkeltsaker i eit prosjekt. Utvalet viser til omtalen av ein slik arbeidsmetode i avsnitt 3 i kapittel VI.

Samarbeidsoperasjon mellom PST og E-tenesta

Utvalet har i 2007 undersøkt ein samarbeidsoperasjon mellom PST og E-tenesta. Som ledd i undersøkinga er det reist spørsmål om korleis straffeprosessuelle tvangsmiddel blir nytta i ein slik samanheng, og meir generelt om kva reglar som skal nyttast, og kva synsvinkel ein skal leggje til grunn når ein skal overføre ansvar og dele informasjon i fellesoperasjonar som omfattar metodebruk.

Undersøkinga av den konkrete operasjonen er framleis i gang og blir ikkje omtalt nærare her. Men dei undersøkingane som allereie er gjorde, har vist at det er behov for å sjå nærare på regelverkssituasjonen for samarbeidsoperasjonar, særleg knytt til metodebruk. Utvalet har i møte med PST gitt uttrykk for dette og at situasjonen ikkje er tilfredsstillande.

Utvalet meiner at ein bør ta initiativ til ein gjennomgang og ei evaluering av dei regelsetta som er relevante, og som vil kunne komme i bruk ved denne typen samarbeid.

Situasjonen vil ofte vere at openberre effektivtetsomsyn knytte til å ta vare på nasjonale tryggingssynsinteresser står mot omsynet til individuell rettstryggleik. Avveginga mellom slike omsyn bør vere avklarte i lov eller anna regelverk så langt det lèt seg gjere, og ikkje vere overlatne til fortolkningar. Utvalet skal etter kontrolllova særleg ha rettstryggleiken for kvar enkelt for auget. I ein uklar regelsituasjon er det ei oppgåve for utvalet å stille spørsmål ved bruk av metodar som grip inn i privatlivet til den enkelte, og

det er ei oppgåve utvalet må ta alvorleg, sjølv om det skulle føre til usemje med tenestene. Utvalet har ønskt å presisere at dette er kontrollansvaret, men ønskjer å understreke at forholdet til og kommunikasjonen med tenestene ikkje er problematisk på nokon måte i dag.

Samarbeidsinstruksen for E-tenesta og PST (fastsett ved kgl. res. 13. oktober 2006) har lagt til rette for auka samarbeid og informasjonsutveksling mellom tenestene. Det er også i samsvar med § 1 eit uttrykkeleg formål med instruksen. Instruksen presiserer at kvar av tenestene må operere innafør ramma av sitt eige rettsgrunnlag. Slik rettsgrunnlaga er utforma i dag, er det i praksis ikkje alltid enkelt å trekkje ei klar grense i ein samarbeidsoperasjon.

Samarbeidet mellom PST og tollstyresmaktene

I 2007 har utvalet følgt opp saka ved å gå etter grunnlaget for dei to førespurnadene frå PST om tollkontroll. I den eine saka kom det fram at PST ikkje har gitt nærare informasjon til tollstyresmaktene om kva saka gjaldt, men at førespurnaden hadde form av eit "tips" til tollvesenet. Da utvalet gjekk gjennom saksdokumenta i PST, kom det ikkje fram noko som gav indikasjonar om at grunnlaget for mistanken som PST hadde, knytte seg til lovgivinga. Derfor bad utvalet om at PST konkretiserte nærare grunnlaget for tipset. PST svarte at personen det blei tipsa om, var i familie med hovudpersonen i ei sak PST hadde som gjaldt mistanke om førebuing av ei terrorhandling i utlandet, og reisa var til det landet der den moglege terrorhandlinga ifølgje etterretningsinformasjonen skulle utførast. PST meinte at vedkommande kunne ha ting i bagasjen som kunne vere eigna til å gjennomføre handlinga.

Da utvalet avslutta saka, peikte det på at det først var i ettertid at tenesta hadde konkretisert eit mistankegrunnlag knytt til tollavgivinga. Utvalet merkte seg at heller ikkje dei opplysningane som til slutt blei gitt, var veldig konkrete – relatert til lovgivinga.

Når det gjaldt den andre tollkontrollen som blei undersøkt, viste det seg at PST hadde henta inn rettsavgjerd for hemmeleg ransaking av bagasjen til den mistenkte. Det kom likevel fram av eit tollnotat, som låg føre i PST, at tollkontrollen var meir omfattande enn det som var heimla i rettsavgjerda. Toll- og avgiftsdirektoratet opplyste på spørsmål frå utvalet at årsaka til tollkontrollen berre var førespurnaden frå PST, og at det ikkje låg føre andre tollfaglege indikasjonar som grunnlag for å gjennomføre tollkontrollen. Direktoratet vedgjekk som følgje av dette at kontrollen ikkje skulle ha gått utanfor rammene i rettsavgjerda, og sa seg lei for at dei aktuelle personane var utsette for utvida tollkontroll. Vidare skreiv direktoratet at ein det siste året hadde fokusert spesielt på dei problemstillingane utvalet hadde reist, og at det var

understreka overfor tollregionane at "man ikke skal gå utenfor de hjemler for kontrolltiltak som anmodende myndigheter må forholde seg til".

På bakgrunn av utgreiinga frå direktoratet fann ikkje utvalet grunn til å gjere noko meir når det gjaldt den konkrete kontrollen.

Da årsmeldinga for 2006 blei behandla, bad kontroll- og konstitusjonskomiteen utvalet om å følgje opp arbeidet med å lage retningslinjer og komme tilbake til saka med ei orientering. Utvalet har i inspeksjonar i DSE i 2007 blitt orientert om arbeidet, og har også teke det opp med Toll- og avgiftsdirektoratet. Direktoratet har opplyst at det 24. januar 2008 blei undertekna ein samarbeidsavtale mellom PST og direktoratet som bl.a. slår fast at informasjonsutveksling og samarbeid skal skje innanfor heimelsgrunnlaget til partane, og at det skal vere notoritet på informasjonsutvekslinga. Det er likevel ikkje utarbeidd nye retningslinjer enno. I samband med at sakene som det er gjort greie for her, blei avslutta, understreka utvalet både overfor direktoratet og PST kor viktig det er at det blir utarbeidd nærare retningslinjer for det operative samarbeidet.

Prosedyrane ved oppføring på og sletting frå terrorlista i FN

FN har sia 2001 gjennom eit eige regime administrert av FNs sanksjonskomité ført ei liste over personar og organisasjonar som høyrer til eller er knytte til Taliban eller Al-Qaida. Listeføring i FNs sanksjonskomité kan gripe sterkt inn overfor kvar enkelt ved at ei listeføring fører til bindande plikt for alle medlemslanda i FN til å fryse finansielle midlar som høyrer til vedkommande. I tillegg kan vedkommande få avgrensa høve til å reise. Det har vore reist kritikk mot prosedyrane både for å føre opp på og slette frå lista, særleg på grunn av manglande høve til å prøve avgjerder om listeføring for domstolane. Utanriksdepartementet har det nasjonale ansvaret for å gjennomføre dei pliktene som listeføringa inneber. Da utvalet inspiserte KRU i 2007, blei det orientert om eit utgreiingsarbeid som er i gang for kva prosedyrar som skal gjelde for å føre opp personar på terrorlista i FN. Utvalet bad i inspeksjonen om å bli halde orientert om arbeidet. På bakgrunn av dette har utvalet sett seg inn i reglane for listeføring på FN-lista.

Sanksjonskomiteen er sett saman av representantar frå alle dei 15 medlemslanda i Tryggingrådet som har ansvar for å føre tilsyn med gjennomføringa av sanksjonar mot Taliban-regimet i Afghanistan på bakgrunn av støtta frå regimet til Al-Qaida og Osama bin Laden. Oppføring på sanksjonslista krev konsensus frå medlemsstatane om at personen eller føretaket det gjeld, går inn i den personkrinsen sanksjonsregimet omfattar. Alle statar som er medlemmer i FN, kan gjere framlegg om individ, grupper eller føretak

som skal førast opp på lista, og det blir i samband med dette ikkje kravd at dei som blir førte opp på lista, er sikta eller dømde.

I desember 2006 blei Najmuddin Faraj Ahmad (mullah Krekar) oppført på FN-lista. Han er etter det utvalet kjenner til, det einaste individet som oppheld seg i Noreg, og som ved namn er listeført av FNs sanksjonskomité. Utvalet vil i 2008 halde seg orientert om korleis norske styresmakter gjennomfører listeføringar, og kva eventuell plikt styresmaktene har til å gi supplerande opplysningar til FNs sanksjonskomité.

2.2 Merknader frå komiteen

Komiteen konstaterer at hovedtyngden av klage – i alt 18 – fra enkeltpersoner har vært rettet mot PST, og vil uttrykke tilfredshet med at gjennomgangen av disse sakene ikke i noe tilfelle ga grunnlag for kritikk.

På bakgrunn av avslag på krav om innsyn fra enkeltpersoner, har utvalget funnet grunn til å se nærmere på PSTs praktisering av sikkerhetsloven og offentlighetsloven og hvorledes reglene er utformet. Komiteen har merket seg at spørsmålet er tatt opp både med PST og Justisdepartementet, og ber om å bli orientert om resultatet av gjennomgangen i årsmeldingen for 2008.

Komiteen har videre notert at utvalget vil se nærmere på rutine for informasjonsutveksling mellom PST og Utlendingsdirektoratet, og vil understreke betydningen av et nært og ryddig samarbeid mellom de to organene.

Kontroll med tjenestens arkiv og register er en viktig del av utvalgets virksomhet. Komiteen har merket seg at utvalget i 2007 har stilt spørsmål ved grunnlaget for flere enkeltregistreringer og ved begrunnelsen for å opprettholde dem etter fem år. Komiteen konstaterer at man i samtlige saker er kommet fram til en tilfredsstillende løsning.

Komiteen viser til at innsynsloven som ga enkeltpersoner rett til innsyn i opplysninger om dem selv i overvåkningspolitiets arkiv, nå er opphevet og forutsetter at aktuelle dokumenter sikres for etterlekt ved overføring til Riksarkivet.

Komiteen har merket seg at utvalget har gått tungt inn i spørsmål rundt interne retningslinjer for behandling av opplysninger i PST og hvorledes tjenesten praktiserer kravet om individuell vurdering før registrering. Det er viktig at det sikres en felles forståelse og praktisering av regelverket. Komiteen forutsetter at utvalget følger utviklingen.

Spørsmålet om hvorvidt en person som er slettet eller ikke registrert som eget objekt, skal kunne figurere i PSTs register i tilknytning til et annet objekt, er av prinsipiell betydning. Komiteen vil understreke viktigheten av klare retningslinjer og har merket seg

at utvalget har bedt om en tilbakemelding fra PST. Komiteen ber om å bli holdt orientert om saken.

I vår globaliserte verden oppstår det stadig oftere behov for utlevering og utveksling av personopplysninger mellom samarbeidende tjenester over landegrensene. Komiteen vil understreke kravet om at formålet med å utlevere slike opplysninger må stå i forhold til konsekvensen for den personen det gjelder. Komiteen har merket seg at foretatte stikkprøvekontroller i 2007 ikke har gitt grunnlag for kritikk. Komiteen ser det som et fremskritt at vilkårene for utlevering av slike opplysninger nå er slått fast i retningslinjer, og forutsetter at EOS-utvalget fører kontroll med at regelverket følges.

Spørsmålet om bruk av skjulte tvangsmidler var et tema under behandlingen av utvalgets årsmelding for 2006. Bruk av kommunikasjonskontroll, romavlytting, ransaking mv. for å oppklare forhold, men også for å avverge straffbare forhold, stiller strenge krav til utøverne av myndigheten. Komiteen vil understreke at utvalgets kontroll av denne virksomheten er av særlig betydning, og at det er viktig at man finner fram til relevante kontrollformer. Komiteen noterer at gjennomført kontroll i 2007 ikke har gitt grunnlag for kritikk.

Komiteen viser til utvalgets påpeking av behovet for å se nærmere på regelverkssituasjonen for operasjoner som skjer i samarbeid mellom PST og E-tjenesten, og ber Regjeringen foreta en gjennomgang og evaluering av relevante regleverk.

Komiteen viser til sine merknader til EOS-utvalgets årsmelding for 2006, hvor man forutsatte at det ble utarbeidet retningslinjer for samarbeidet mellom PST og tollmyndighetene. Ifølge Toll- og avgiftsdirektoratet er det undertegnet en samarbeidsavtale mellom direktoratet og PST, men det foreligger fortsatt ikke retningslinjer på området.

Komiteen forutsetter at arbeidet med å utarbeide retningslinjer gis høy prioritet, og ber om tilbakemelding i tilknytning til EOS-utvalgets årsmelding for 2008.

Komiteen har merket seg at utvalget har engasjert seg i Norges forhold til prosedyrene ved oppføring på og sletting fra FNs terrorliste, og er tilfreds med at utvalget vil følge med i hvorledes norske styresmakter håndterer slike problemstillinger.

3. NASJONALT TRYGGINGSORGAN (NSM)

3.1 Samandrag

Inspeksjonar, generelt om kontrollen med tenesta

Inspeksjonsverksemda i NSM følgjer eit fast mønster. NSM orienterer om den pågåande verksemda i tenesta sia førre inspeksjon, og i tillegg gjerne om eit fagleg tema som blir fastlagt i samband

med at inspeksjonen blir førebudd. I samsvar med kontrollinstruks § 11 nr. 2 b går utvalet ved kvar inspeksjon gjennom alle negative klageavgjerder som er tekne sia førre inspeksjon. Det blir også regelmessig gjennomført stikkprøvekontrollar av ein del ikkje påklaga negative klareringsavgjerder, som NSM på førehand hentar inn frå det klareringsorganet utvalet ber om. I tillegg inspiserer utvalet det elektroniske saksbehandlingsverktøyet tenesta nyttar for klareringssaker, og utvalet inspiserer dessutan journalane og arkiva i NSM.

Utvalet har i 2007 gjennomført fire inspeksjonar i NSM. Vidare har utvalet inspisert personelltryggingstenesta ved tre klareringsorgan: Forsvarets tryggleiksavdeling (FSA), Fylkesmannen i Vest-Agder og Utanriksdepartementet. Utvalet har i tillegg inspisert etterretnings- og tryggingssfunksjonar i Heimevernet.

Utvalet har i 2007 fått to klager i saker om tryggleiksklarering som er avgjorde av FSA, og ei klage som retta seg mot NSM. I 2006 fekk utvalet to klager i saker om tryggleiksklarering. I ei av sakene frå 2007, som gjaldt saksbehandlinga i FSA, blei det uttalt kritikk.

Tryggleiksklarering er i mange tilfelle eit vilkår for å kunne få eller behalde ei stilling. Ved tilsetjingar i Forsvaret er tryggleiksklarering særleg viktig fordi ein så stor del av stillingane krev klarering. Regelverket om tryggleiksklarering stiller krav om eit konkret klareringsbehov. Dette kravet kan i somme samanhengar skape problem.

I januar 2006 tok ei endring i tryggingsslova til å gjelde som lempa på vilkåra for å klarere utanlandske statsborgarar. Samtidig med lovendringa i 2006 blei det bestemt at NSM skal utarbeide såkalla landvurderingar som klareringsorgana skal bruke ved tryggleiksklarering av utanlandske statsborgarar og norske statsborgarar med tilknytning til andre statar.

Utvalet har i 2007 fått ei orientering om det arbeidet NSM driv med landvurderingar. Hovudformålet med vurderingane er å gi relevant informasjon til klareringsorgana så dei kan førebu og gjennomføre tryggingssamtalar, og å bidra til dei individuelle risikovurderingane i enkeltsakene. Vurderingane, som skal haldast oppdaterte, blir distribuerte til alle klareringsorgan. Vurderingane skal vere nøytrale i forma, og dei skal berre vere informasjonsbidrag til saksbehandlinga i enkeltsaker. Klareringsorgana skal ikkje kunne nekte ein person klarering berre på grunnlag av landvurderinga.

Eit sentralt formål med landvurderingane er å bidra til meir korrekte vurderingar. Utvalet går ut frå at ein vel så stor verdi kan liggje i at dei fremjar likebehandling mellom klareringsorgana, sia det gir eit felles vurderingsgrunnlag på eit område der ein ikkje kan vente at kvart enkelt klareringsorgan sjølv har

kompetanse eller kunnskap. Med samfunnsutviklinga aukar også talet på klagesaker der hovudpersonen eller ein som står nær hovudpersonen, er knytt til eit anna land.

Høve til klarering for personell under omstilling i Forsvaret

Utvalet refererte i årsmeldinga for 2006 ei klagesak som gjaldt høvet til å bli autorisert for Begrenset når ein mistar tryggleiksklareringa. Tryggingsslova slår fast at høvet til å få tilgang til informasjon gradert Konfidensielt eller høgare krev tryggleiksklarering (og etterfølgjande autorisasjon), mens det for tilgang til informasjon på det lågaste graderingsnivået Begrenset berre blir kravd autorisasjon. Vanlegvis er det arbeidsgivar som har mynde til å gi autorisasjon, også i tilfelle der tryggleiksklareringa er kalla tilbake. Personar som er fråtekne tryggleiksklareringa, kan likevel ikkje autoriserast for Begrenset utan at det på førehand er gitt dispensasjon frå klareringsorganet. I saka til klagaren hadde FSA avslått å gi dispensasjon utan nærare grunngiving.

I samband med at klagesaka blei behandla, bad utvalet NSM om å sjå nærare på grunnlaget for dispensasjonsnektinga. Ein slik dispensasjon ville vere avgjerande for om klagaren kunne halde fram i stillinga i Forsvaret. Etter å ha gått gjennom saka på nytt innvilga NSM dispensasjon i mai 2006 slik at klareringsorganet kunne vurdere autorisasjon i saka. Trass i dispensasjonen frå NSM blei spørsmålet om autorisasjon av klagaren ikkje vurdert av arbeidsgivar. Bakgrunnen for dette var at den stillinga klagaren hadde hatt, var lagd ned i samband med ei omorganisering i Forsvaret. Det låg da ikkje føre noko aktuelt autorisasjonsbehov.

Da observasjonstida i vedtaket som var gjort om klareringsnekting for klagaren, gjekk ut i juli 2006, sende Forsvarets personellteneste, som klagaren da var overført til, ein klareringsførespurnad for Hemmelig til FSA. Førespurnaden blei returnert av FSA, som spurde etter behovet for klarering. Forsvarets personellteneste sende da ein ny førespurnad for Konfidensielt. Førespurnaden blei grunngitt med at personen det blei søkt for, var i kategorien "personell utan stilling". Forsvarets personellteneste hadde ingen konkrete jobbtillbod til klagaren, men ønskte å avklare om han i det heile kunne klarerast. Personelltenesta hadde erfart at det utan tryggleiksklarering i praksis var nærast umogleg å få omplassert personell i Forsvaret som er utan stilling, og at alternativet da er oppseiing. Førespurnaden om klarering på Konfidensielt nivå blei teken til behandling av FSA. Samtidig varsla FSA at dei ville sjå nærare på det generelle spørsmålet om høve til å klarere personell av denne typen.

Utvalet har i 2007 fulgt opp saka. Som svar på det skriftlege spørsmålet frå utvalet opplyste FSA at klareringsstatusen for klagaren framleis var konfidensielt, men at det var sendt ny klareringsførespurnad for Hemmelig frå Forsvarets personellteneste, grunngitt med at det ikkje var mogleg å finne jobb til klagaren med ei klarering på Konfidensielt nivå, fordi alle aktuelle stillingar krev klarering for Hemmelig.

Utvalet vil følgje opp den vidare behandlinga både av det generelle spørsmålet om høve til klarering for personell under omstilling, og av saka til klagaren.

To saker om brot på dokumenttryggleiken i Forsvaret

I årsmeldinga for 2006 omtalte utvalet to saker om brot på dokumenttryggleiken i Forsvaret. Sakene blei framstilte for utvalet så omfattande at det kunne tyde på ein systemsvikt når det gjeld regimet i Forsvaret for å ta vare på dokumenttryggleiken. At det tok lang tid før det blei teke tak i dei interne ansvarsforholda, samtidig som utvalet tidlegare har sett i enkeltsaker at enkeltpersonar i Forsvaret er blitt behandla svært strengt ved brot på dokumenttryggleiken, gjorde at det også kunne reisast spørsmål knytte til kravet om likebehandling.

Den første saka gjaldt ein tidlegare offiser som hadde lagra fleire tusen sider graderte dokument i privatbustaden sin. Gjennomgangen av saka viste at det hovudsakleg dreidde seg om dokument graderte Begrenset. Ca. 100 dokument var høgare graderte. I samsvar med forskrift om sikkerhetsadministrasjon har FSA utarbeidd skadevurdering for dokument gradert Konfidensielt eller høgare. Saka er blitt grundig undersøkt, og rutineane som Forsvaret har for dokumenttryggleik og tryggingsmessig leing, og spørsmålet om å gjere personell ansvarleg, er blitt vurdert i prosessen. Men etter det utvalet fekk opplyst, var det ikkje gjort noka skadevurdering av dokumenta som var graderte Begrenset, sia forskriftsverket til tryggingslova ikkje stiller noko slikt krav for dokument på det lågaste graderingsnivået. Men det var heller ikkje gjort andre analysar knytte til desse dokumenta.

Når det gjaldt den konkrete saka, uttalte NSM:

"Det kan i denne forbindelse opplyses at NSM i brev av 6. juli 2007 har tatt initiativ overfor Forsvarssjefen til en grundig gjennomgang og oppfølging av [saken] som blant annet skal sikre at nødvendige skadebøtende tiltak blir ivarettatt knyttet til informasjonen i de kompromitterte dokumenter og som skal sikre at Norge kan overholde sine forpliktelser iht. NATO-regelverket på en tilfredsstillende måte. Den videre oppfølgingen av saken, herunder prosedyrene for reaksjon ved sikkerhetstruende hendelser er gjennomgått i samarbeid med FSA. Ved kompromittering av store mengder dokumenter gradert Begrenset, bør det etter NSMs mening også gjennomføres en skade-

vurdering av den samlede informasjonsmengden ... NSM har i nevnte brev anmodet Forsvarssjefen om at en slik vurdering også gjennomføres. Dette følger ikke eksplisitt av kravet til skadevurdering, jf. forskrift om sikkerhetsadministrasjon § 5-2, men NSM anser likevel at hensikten bak regelverkets bestemmelser om skadevurdering tilsier at dette foretas der omfanget av kompromitteringer av dokumenter gradert BEGRENSET er svært omfattende, noe som må sies å være tilfelle i [saken]."

På bakgrunn av svaret frå NSM fann utvalet ikkje grunnlag for å følgje opp problemstillinga vidare. Utvalet vil likevel halde seg orientert om det initiativet tenesta har teke overfor Forsvarssjefen.

Den andre saka som blei referert, gjaldt omfattande restansar av graderte dokument som kom fram i samband med at Forsvarets overkommando flytta ut av Huseby leir. Saka gav inntrykk av at Forsvaret har hatt manglande rutinar knytte til dokumenttryggleiken. FSA har gitt utvalet ei orientering om denne saka. Undersøkingane viste at det i dei fleste tilfella har dreidd seg om mangelfulle kontrollrutinar, sia dei fleste dokumenta anten var returnerte til arkiv eller makulerte, men utan at dette var journalført etter forskrifta. FSA har opplyst at det er sett i gang fleire tiltak for å betre dokumenttryggleiken i Forsvaret, og FSA har sett i gang eit generelt arbeid for å auke medvitet om førebyggjande tryggingsarbeid. I dei sakene der det manglar oversikt over registrerte kopiar, gjer ein framleis undersøkingar. Også denne saka blir framleis følgd opp av NSM.

Makuleringsstopp for klareringsorgana

Det blei i 2003 innført mellombels makuleringsstopp for klareringsorgana. Grunnen var at personar som hadde fått innsyn i PST-arkiva, også kunne ha behov for innsyn i dei arkiva som hadde fått informasjon frå PST. Makuleringsstoppen gjaldt for saker i perioden frå 8. mai 1945 til 8. mai 1996. Ved stikkprøvekontroll i saksbehandlingssystemet hos NSM viste det seg at NSM og klareringsorgana praktiserte full makuleringsstopp for alle klareringssaker, også for dokument av nyare dato enn 8. mai 1996.

Utvalet tok saka opp med NSM, som varsla at tenesta ville begynne på arbeidet med å makulere saker med nyare dato enn 8. mai 1996, som skulle følgje dei alminnelege reglane om bevaring og kassasjon i personelltryggleiksforskrifta. Reglane fastset at klareringsorgana skal kassere opplysningar i klareringssaker der bevaringstida er gått ut, noko som inneber at ein skal vurdere å kassere opplysningane når vedkommande ikkje lenger har ei gyldig tryggleiksklarering. Ettersom ein uansett skal ta vare på ei klareringssak i fem år, var klareringssaker oppstått frå 8. mai 1996 og fram til 2002 modne for å vurdere kassasjon. Det var såleis opparbeidd eit større etterslep.

Da utvalet på nytt tok opp saka med NSM eitt år seinare, opplyste tenesta at kassasjonsarbeidet var blitt forseinka på grunn av avgrensa ressursar.

NSM skreiv i svar til utvalet at det no var utarbeidd ein kassasjonsplan som blir lagd til grunn for å byggje ned restansane planmessig. Det var ingen grunn til at utvalet skulle følgje opp dette vidare. Makuleringsstoppen for PST blei oppheva 1. januar 2008, jf. avsnitt 2.2 i kapittelet om Politiets tryggingsteneste. Klareringsorgana skal da setje i gang kassasjonsarbeidet også for saker i perioden frå 8. mai 1945 til 8. mai 1996. Utvalet kjem til å følgje med på dette arbeidet.

Kontroll av saksbehandlinga i klareringssaker i Statsbygg

Under inspeksjonen i NSM i august 2007 bad utvalet om å få framlagt ikkje påklaga negative klæringsavgjerder tekne av Statsbygg. På grunnlag av det som kom fram da utvalet gjekk gjennom sakene, stilte utvalet i brev til Statsbygg ein del generelle spørsmål om korleis dei behandla klareringssaker når det gjaldt grunngiving til dei det blei søkt klarering for, intern samtidig grunngiving, saksopplysning og fastsetjing av observasjonstid. På alle desse områda gav stikkprøvene inntrykk av at saksbehandlinga i Statsbygg ikkje var i samsvar med krava i tryggingslova og personelltryggleiksforskrifta. Utvalet hadde ingen merknader til realitetsavgjerda i nokon av dei sakene som blei gått gjennom.

I svaret sitt vedgjekk Statsbygg at saksbehandlingsrutinane ikkje hadde vore i tråd med krava i regelverket på dei områda som utvalet hadde teke opp. Det var sommaren og hausten 2007 tilført meir ressursar og auka kompetanse til arbeidet med klærings saker, og praksis blei lagd om. Statsbygg gav ei grundig utgreiing om dette.

Kontroll av saksbehandlinga i klareringssaker i Justisdepartementet

Til inspeksjonen i NSM i august 2007 bad utvalet også om å få lagt fram ikkje påklaga negative klæringsavgjerder avgjorde av Justisdepartementet. På grunnlag av saksgjennomgangen stilte utvalet fleire spørsmål til departementet om saksbehandlinga, og det blei bede om ei nærare grunngiving for to realitetsavgjerder.

Det gjekk fram av svaret frå departementet at dei ikkje hadde hatt rutinar for å utarbeide interne samtidige grunngivingar, noko tryggingslova § 25 siste ledd krev. Praksis hadde vore at saksbehandlarane hadde diskutert sakene munnleg og teke notat i stikkordsform. Notata var ikkje lagde ved sakene. Det blei opplyst at praksis var endra på bakgrunn av brevet frå utvalet. Departementet heldt med ei nærare grunngiving fast på realitetsavgjerdene.

Inspeksjon av personelltryggleikstenesta i Utanriksdepartementet

Utvalet gjennomførte i oktober 2007 inspeksjon av personelltryggleikstenesta i Utanriksdepartementet. Etter inspeksjonen stilte utvalet i brev til departementet bl.a. spørsmål om autorisasjonsregimet departementet hadde for eigne tilsette, praksis ved manglande personhistorikk for nærstående med tilknytning til andre statar, og handteringa av det såkalla ad doss-arkivet i departementet.

Departementet gav ei utførleg utgreiing om dei spørsmåla som var stilte. Departementet opplyste at ad doss-arkivet tidlegare var gått gjennom og avvikla, og at alle klareringsrelevante dokument for noverande tilsette var overførte til personelltryggleiksarkivet.

Når det gjaldt ad doss-arkivet, oppmoda utvalet i eit avsluttande brev til departementet om at departementet også gjekk gjennom dei sakene som gjaldt personar som har slutta i departementet, med tanke på makulering i samsvar med personelltryggleiksforskrifta §§ 6-8 og 6-9.

I samband med autorisasjonsregimet og praksisen departementet hadde for saker der nærstående har utanlandsk tilknytning, uttalte utvalet:

"Rutiner for autorisasjon av ansatte

Fortsatt manglende etterlevelse av regelverket for autorisasjon av ansatte i UD er etter utvalgets syn kritikkverdig, sett på bakgrunn av de sikkerhetsmessige hensynene som ligger bak autorisasjonsregimet, og den lange tiden som har gått siden forholdet første gang ble påpekt av NSM. På bakgrunn av at UD opplyser å arbeide aktivt for å få et godkjent autorisasjonsregime på plass, har utvalget ikke ytterligere bemerkninger, men forutsetter at departementet overholder fristen NSM har satt for oppfylling av regelverkets krav til autorisasjon.

Nærståendes tilknytning til andre stater

Det følger av personellsikkerhetsforskriften § 3-7 første ledd at det kreves at sikkerhetsmessig relevant informasjon foreligger for de siste 10 år for personer som inngår i personkontrollen. For klarering på Hemmelig nivå vil dette si ektefelle, samboer eller partner, i tillegg til omspurte. Ved opphold i fremmed stat må Norge ha et sikkerhetsmessig samarbeid med landet for at informasjonen som innhentes skal kunne benyttes, jf også § 3-5.

På grunnlag av en 'individuell helhetsvurdering' kan det etter § 3-7 annet ledd likevel gis klarering selv om 10-årskravet ikke er oppfylt. Bestemmelsen sier at det ved vurderingen skal legges vekt på lengden på den manglende personhistorikken, om vedkommende har vært i tjeneste for den norske stat og om manglende historikk skyldes forhold av liten betydning for den sikkerhetsmessige skikketheten. Bestemmelsen er her ikke ment å være uttømmende.

Departementet uttaler at dersom nærståendes manglende personhistorikk skyldes tjeneste for norske myndigheter, humanitære organisasjoner og lig-

nende, vil forholdet ikke føre til nærmere vurdering. Departementet skriver også at nærstående som oppholder seg i utlandet som følge av ektefellens arbeid for norske myndigheter osv, omfattes av praksisen.

Utvalget kan ikke se at det departementet her gir uttrykk for, samsvarer med de kravene som oppstilles i personellsikkerhetsforskriften § 3-7, og heller ikke med det som uttales i NSMs veiledning til bestemmelsen. I veiledningen heter det at nærståendes arbeid for myndigheter og organisasjoner som nevnt 'normalt ikke bør ha betydning' for hovedpersonens sikkerhetsmessige skikkethet. Den situasjon at den nærståendes utenlandsopphold skyldes ektefellens/partnerens arbeid for norske myndigheter osv, er ikke omhandlet i veiledningen.

(...)

Utenriksdepartementets praksis når det gjelder vektleggingen av nærståendes forhold i saker om sikkerhetsklarering synes etter dette ikke å være i samsvar med sikkerhetslovgivningens krav. Utvalget anmoder departementet om å foreta en nærmere vurdering av det som her er uttalt, med sikte på en eventuell omlegging av praksis."

Utvalet kjem til å halde seg orientert om det departementet gjer på desse områda.

Inspeksjon av etterretnings- og tryggingsfunksjonar i Heimevernet

Utvalet gjennomførte i januar 2007 inspeksjon av etterretnings- og tryggingsfunksjonar i Heimevernet. Inspeksjonen blei gjennomført i Heimevernsstaben. Utvalet fekk ei orientering om dei oppgåvene Heimevernet har, om organisasjonen og om verksemda i HV-nemndene. Deretter fekk utvalet ei nærare utgreiing om etterretnings- og tryggingsfunksjonar i Heimevernet og om det førebyggjande tryggleiksarbeidet. Arkiv knytte til tryggings- og etterretningsfunksjonar blei inspiserte, medrekna funksjonane som autorisasjonsorgan og oppmodande organ. Inspeksjonen gav ikkje grunnlag for at utvalet skulle følgje opp noko.

Kontrollen med verksemda i FSA (Forsvarets tryggleiksavdeling)

FSA behandla i 2007 om lag 23 000 klareringssaker. Dette utgjer omtrent to tredelar av det totale talet på klareringssaker som årleg blir avgjorde, noko som gjer FSA til det største klareringsorganet i landet. Utvalet har gjennomført tre inspeksjonar i FSA i 2007. Dette vurderer utvalet som nødvendig for å utføre ein tilfredsstillande kontroll.

Kontrollane utvalet har gjennomført, har hovudsakleg retta seg mot FSA som klareringsorgan. Utvalet får lagt fram alle negative klareringsavgjerdar sia siste inspeksjon for å gå gjennom dei. I tillegg inspiserer utvalet arkiv og register i personelltryggleiksavdelinga. Avdelinga behandlar eit høgt tal klareringsførespurnader årleg, og det er derfor eit stort

arbeidspress. FSA har i 2007 fokusert på å redusere saksbehandlingstida i desse sakene.

Det generelle inntrykket utvalet har, er at FSA jamleg arbeider med å etablere saksbehandlingsrutinar for å ta vare på krava i tryggingslova, og at saksbehandlinga og dei avgjerdene som blir tekne, jamt over er av god kvalitet. Det ser likevel ut til at FSA bruker tryggleikssamtalar i mindre grad enn andre klareringsorgan. Tryggingslova pålegg klareringsorgan å gjennomføre tryggleikssamtale i alle saker der ein ikkje ser på dette som "åpenbart unødvendig". Utvalet kjem til å følgje med på utviklinga her, sia ein tryggleikssamtale i mange saker ikkje kan erstattast av anna informasjonsinnhenting, og lovordninga er altså at dette skal nyttast i tvilssaker. Tiltak for å få ned saksbehandlingstida bør ikkje gjennomførast på kostnad av rettstryggleiken for den enkelte.

FSA har i tillegg til funksjonen som klareringsorgan også oppgåver knytte til bl.a. tryggingsetterretning i Forsvaret. Det kontrollansvaret utvalet har, omfattar også denne verksemda. FSA har på vegner av Forsvarssjefen oppgåver i høve til å motverke tryggingstruslar knytte til spionasje, sabotasje og terrorhandlingar som kan komme til å ramme verksemda i Forsvaret og tryggleiken til riket. Ei operativ tryggingsavdeling i FSA gjer dette arbeidet. I 2007 har utvalet halde seg orientert om verksemda i avdelinga og inspisert arkiv og register i avdelinga.

Innsynsrett når klareringssaker blir lagde bort

Utvalet behandla i 2007 ei klage på korleis FSA behandla eit innsynskrav i ei klareringssak. Klagaren hadde kravd innsyn i saka si, som var blitt lagd bort fordi det ikkje lenger var behov for klarering, men klagaren fekk avslag da FSA meinte at det at saka var lagd bort, ikkje var ei avgjerd som gav rett til innsyn etter tryggingslova § 25a. Ei seinare klage på innsynsnektinga blei avslått av FSA med same grunngeving. FSA lét vere å sende saka til NSM som klageinstans. Også eit nytt innsynskrav frå klagaren blei avslått av FSA med same grunngevinga.

Klagaren bad utvalet sjå på innsynsnektinga til FSA og nektinga av å fremje saka for NSM som klageorgan. Kлага blei lagd fram for FSA, som heldt fast på at det ikkje var teke noka klareringsavgjerd da kravet blei fremja. Klagaren hadde dermed openbert ikkje innsynsrett på det daverande tidspunktet, i samsvar med tryggingslova § 25a, som bestemmer at innsynsretten tek til å gjelde når det er teke "avgjørelse om sikkerhetsklarering". FSA vurderte at det var klart at det å leggje bort ein klareringsførespurnad, ikkje var ei avgjerd om tryggleiksklarering. Men FSA føydde til at ein i ettertid såg at ein av prinsipielle grunnar burde ha sett på avgjerdar om å avvise innsynskravet som eit enkeltvedtak i samsvar med

forvaltningslova § 2 tredje ledd, og sendt klaga over til NSM.

I brev til FSA skreiv utvalet at både forarbeida til tryggingslova og reelle omsyn talte for å sjå på det at saka blei lagd bort, som ei avgjerd om tryggingsklarering. Utvalet viste til at det å leggje bort ei sak kan omfatte mange situasjonstypar der det kan liggje føre behov for innsyn. På den bakgrunnen kunne ein vanskeleg sjå det som openbert at det ikkje låg føre klagerett etter tryggingslova, slik FSA hadde uttalt. Utvalet tok likevel ikkje stilling til spørsmålet, men la det fram for NSM på generelt grunnlag.

Når det gjaldt det at FSA lét vere å sende klaga på innsynsnekinga over til NSM, uttalte utvalet at det trass i at FSA i ettertid vedgjekk at saka burde ha vore send over, gav grunn til kritikk at FSA over såpass lang tid hadde halde fast ved at klaga ikkje skulle sendast over til klageinstansen. Utvalet viste til at det går fram nokså direkte av tryggingslova og tilvisinga i tryggingslova til forvaltningslova at det ligg føre plikt til å sende over klage til klageinstansen, sjølv om vedtaket i første instans er ei avvisingavgjerd. Kлага på avgjerda om å nekte innsyn skulle derfor ha vore send over til NSM sjølv om ho blei sedd på som ei avvising eller ei realitetsavgjerd av kravet. Utvalet meinte at saka i alle høve burde ha vore teke opp med NSM som overordna fagorgan fordi spørsmålet om innsynsrett i ei sak som var lagd bort, var ei prinsipiell problemstilling som ikkje var avgjort tidlegare i eit publisert vedtak eller ei publisert fråsegn frå NSM eller FD.

Saksbehandlingstida i saker om tryggleiksklarering

Utvalet gjorde i meldinga for 2006 greie for saksbehandlingstida i FSA i saker der personkontrollen avdekkjer funn i registra, f.eks. i straffesaksregisteret eller i kredittopplysningsregister. Komiteen var einig med utvalet i at behandlingstida bør bli kortare og bad om å bli halden orientert om utviklinga.

FSA har i dei inspeksjonane utvalet gjennomførte i 2007, orientert om restansesituasjonen og behandlingstida for ulike sakskategoriar. FSA er tilført auka personellressursar for å korte ned saksbehandlingstida i klareringssaker. I samband med dette har FSA også sett i verk eit prosjekt ved personelltryggleiksavdelinga for å redusere talet på eldre restansar. Prosjektet blei gjennomført i team, ein arbeidsmetode FSA har hatt gode erfaringar med. Det viste seg at dei sakene der avdelinga har hatt lang saksbehandlingstid, ofte har vore vanskelege saker der høvet til å diskutere med andre saksbehandlarar var særleg effektivt. FSA har opplyst at det i prosjektperioden blei avgjort mange eldre klareringssaker, og at restansesituasjonen har betra seg betydeleg.

Utvalet har i 2007 ikkje sett enkeltsaker der behandlingstida i FSA har ført til problem for perso-

nell under førstegongsteneste. Utvalet vil framleis halde seg orientert om utviklinga gjennom inspeksjonar i FSA.

3.2 Merknader frå komiteen

Komiteen registrerer at EOS-utvalget har behandlet to klager i forbindelse med sikkerhetsklarering, og hvor det i den ene som var avgjort av Forsvarets sikkerhetsavdeling (FSA), ble uttalt kritikk.

Under behandlingen av fjorårets årsmelding viste kontroll- og konstitusjonskomiteen til en klagesak om anmodning om autorisasjon for Begrenset etter at vedkommendes sikkerhetsklarering var tilbakekalt. Andre sider av personalsaken har tidligere vært behandlet i Stortinget og forutsatt løst. Komiteen finner det kritikkverdig at saken heller ikke har funnet sin løsning i 2007, og forutsetter at Regjeringen omgående tar tak i saken og orienterer Stortinget på egnet måte.

Komiteen har merket seg at utvalgets stikkprøver har avdekket svakheter i Statsbyggs behandling av klareringssaker og forutsetter at utvalget følger utviklingen.

Komiteen finner det alvorlig at Utenriksdepartementet fortsatt ikke etterlever fastsatte rutiner for autorisasjon av ansatte der nærstående har utenlandsk tilknytning, og forutsetter at forholdet omgående bringes i orden. Komiteen ber EOS-utvalget følge saken og redegjøre for situasjonen i forbindelse med årsmeldingen for 2008.

Forsvarets sikkerhetsavdeling (FSA)

Komiteen viser til sine merknader til EOS-utvalgets årsmelding for 2006 vedrørende behandlingen av vernepliktige som hadde vært i befatning med for eksempel narkotika.

Komiteen konstaterer at det er tatt skritt for å få ned saksbehandlingstiden i saker der det avdekkes funn i for eksempel kredittopplysningsregister eller straffesaksregisteret, men at man ennå ikke er nede på et akseptabelt nivå. Komiteen forutsetter at arbeidet gis høy prioritet og at EOS-utvalget vil holde seg orientert om utviklingen.

4. ETTERRETNINGSTENESTA (E-TENESTA)

4.1 Samandrag

Inspeksjonar, generelt om kontrollen med tenesta

Utvalet har i 2007 gjennomført tre inspeksjonar i Etterretningstenesta sentralt. Stasjonane som tenesene har i Fauske og Kirkenes, er inspiserte. Det er også halde eitt møte i Etterretningstenesta med delar av utvalet.

Utvalet har fått ei klagesak retta mot Etterretningstenesta i 2007. Saka er avslutta utan kritikk. I 2006 fekk ikkje utvalet klager på Etterretningstenesta.

Det blei i meldinga for 2006 orientert om at utvalet i samråd med tenesta hadde avgjort å auke talet på årlege inspeksjonar. Auken til tre inspeksjonar har vore positiv i den forstand at det gir betre kontinuitet for utvalet, noko som er nyttig særleg på det tekniske området.

Kontrollen av tenesta i 2007 har som i dei føregåande åra vore særleg retta mot den tekniske informasjonsinnhentinga som tenesta står for. I 2007 har utvalet også etablert eit kontrollregime for informasjonsførespurnader og informasjonsutleveringar frå Etterretningstenesta til utanlandske samarbeidande tenester.

Utvalet har i 2007 også fokusert på samarbeidet mellom E-tenesta og PST. Innsikt i samarbeidet mellom tenestene er viktig for å kunne føre ein relevant kontroll med verksemda i dei enkelte tenestene. Instruksen frå 2006 om samarbeid mellom dei to tenestene, som utvalet gjorde greie for i meldinga i fjor, inneber ei oppmoding om auka samarbeid, og har ført til ein viss auke. Auken aktualiserer tidlegare uprøvde spørsmål og problemstillingar knytte til det rettslege grunnlaget for samarbeidet.

Kontrollen med den tekniske informasjonsinnhentinga

E-tenesta utviklar kontinuerleg kapasitet og metodikk for teknisk informasjonsinnhenting. Utvalet er også i 2007 blitt halde orientert om arbeidet. I kontrollen med E-tenesta legg utvalet framleis størst vekt på den tekniske innhentingsverksemda tenesta driv. Utvalet sin teknisk sakkunnige har hjulpet sekretariatet i samband med førebuingane av dei tekniske sidene av inspeksjonane i E-tenesta, og hjulpet utvalet i inspeksjonane. Den sakkunnige har også vore nytta til å gi utvalet eigne orienteringar om tekniske kapasitetar og korleis utvalet på best mogleg måte kan kontrollere bruken av desse.

Det nye saksbehandlings- og analyseverktøyet for å behandle informasjon som E-tenesta samlar inn gjennom den tekniske innhentingsverksemda, og som utvalet orienterte om i meldinga i fjor, er no ferdigstilt. Men verktøyet blir heile tida oppdatert og vidareutvikla. Systemet legg godt til rette for at tenesta skal kunne drive internkontroll. Under utviklinga av det nye verktøyet har tenesta hatt ein dialog med utvalet om å leggje til rette også for kontrollen frå utvalet. Systemet gjer det mogleg både å forenkla og betre den kontrollen utvalet har av den tekniske informasjonsinnhentinga i regi av tenesta, medrekna grunnlaget for eit innhentingsoppdrag, kva informa-

sjon som er henta inn, og korleis tenesta har behandla informasjonen.

Den sentrale føresegna for kontrollen som utvalet skal ha med den tekniske informasjonsinnhentinga, er forbodet i etterretningstenestelova § 4 mot overvaking eller anna fordekt informasjonsinnhenting på norsk territorium mot norske fysiske eller juridiske personar. Forbodet krev at den tekniske informasjonsinnhentinga i regi av tenesta er innretta slik at norske objekt blir fanga opp og identifiserte så snart nasjonaliteten er klarlagd. Utvalet har eit inspeksjonsregime som er særleg retta mot ein kontroll på dette punktet.

Dei kontrollane som er gjennomførte i 2007, har ikkje avdekt tilfelle der forbodet mot innhenting retta mot norske rettssubjekt har vore brote. Utvalet har heller ikkje funne andre kritikkverdige forhold i samband med kontrollen av den tekniske innhentingsverksemda i Etterretningstenesta, og tenesta har gitt tilfredsstillande svar på spørsmål frå utvalet i inspeksjonsmøta om denne verksemda.

Kompleksiteten og den stadige nyutviklinga i den tekniske informasjonsinnhentinga gjer det nødvendig å bruke tid og ressursar for å oppretthalde ein relevant og effektiv kontroll. Det dreier seg om store datamengder. Utvalet vil også i 2008 prioritere kontrollen med denne verksemda.

Informasjonsutveksling med utanlandske samarbeidande tenester

I 2007 har utvalet etablert ein kontrollrutine for sambandssystema i tenesta. Kontrollen er i første omgang konsentrert om eitt større sambandssystem innanfor kontraterrorområdet, og er lagd opp slik at utvalet kan gå inn i sambandssystemet og søkje og ta stikkprøver blant meldingar tenesta har sendt. Kontrollrutinen er etablert i dialog med E-tenesta, og tenesta har lagt godt til rette for inspeksjonar frå utvalet også på dette området.

Utvalet har understreka overfor tenesta at dersom det oppstår behov for å gjere unntak frå innsynsretten til utvalet av omsyn til kjeldevernet, skal utvalet orientere om kva slags informasjon som er halden unna og grunngivinga for unntaket. Utvalet har vidare varsla tenesta om at det kjem til å vurdere regelmessig om kontrollinnretninga er formålstenleg og dekkjande, om det er grunn til å kontrollere sambandssystemet jamleg, og om det er behov for å søkje og ta stikkprøver også i andre samband. Dette er vurderingar utvalet gjerne vil gjere i dialog med tenesta, og tenesta er gjord merksam på det.

Inspeksjonsverksemda på dette feltet har til no ikkje gitt grunnlag for at utvalet skal følgje opp tenesta.

Politisk godkjenning av metodar og operasjonar

I årsmeldinga for 2006 refererte utvalet ei prinsipiell sak som hadde vore teken opp med Forsvarsdepartementet. Saka dreidde seg om rekkjevidda av etterretningstenestelova som sjølvstendig heimelsgrunnlag for å bruke inngripande metodar, og om kva det har å seie for om ein metode er lovleg eller ikkje, at metoden er vurdert og godkjend av ansvarlege politiske styresmakter.

Etter at utvalet tok opp saka, vurderte Forsvarsdepartementet problemstillinga grundig. Departementet gav uttrykk for at politisk godkjenning av nye metodar er nødvendig, og at det å la vere å hente inn godkjenning etter omstenda kan verke inn på spørsmålet om bruken er lovleg. Departementet varsla også at det ville vurdere spørsmålet om det burde utarbeidast skrivne retningslinjer for å sikre ein prosess for politisk godkjenning som er meir synleg og lettare å finne tilbake til, og der ein rettsleg analyse etter omstendet også kan vere med. Det blei gitt uttrykk for at politisk klarering av metodar og operasjonar så langt som råd skal skje skriftleg.

I samband med undersøkingar som utvalet har gjort i 2007 av ein samarbeidsoperasjon mellom PST og E-tenesta, opplyste E-tenesta at operasjonen var politisk klarert i Forsvarsdepartementet. Tenesta kunne ikkje dokumentere ei stadfesta godkjenning frå departementet i første omgang – operasjonen var berre omtalt i eit internt notat i tenesta, der det var skrive at operasjonen var godkjend i eit møte i departementet. Seinare henta tenesta inn ei stadfesting frå departementet i form av ei handskriven påteikning som stadfesta framstillinga av prosessen frå E-tenesta. Utvalet fann etter dette grunn til å ta saka opp skriftleg med departementet. Det blei stilt spørsmål både om den generelle vurderinga av behovet for rutinar og om godkjenninga av den konkrete operasjonen. Departementet svarte at erfaringane fram til da ikkje hadde avdekt behov for å endre reglane, men at departementet framleis ville fokusere på om dei interne rutinane var gode nok. Om den konkrete saka skreiv departementet at det føresette at den politiske klareringa blei nedteikna av tenesta og lagd ved saka, slik at ho skulle kunne sporast og EOS-utvalet kunne kontrollere henne.

Utvalet ba departementet om ei tilbakemelding om det generelle spørsmålet om behovet for å innføre betre rutinar for å ta hand om dei omsyna som det er gjort greie for. På bakgrunn av utvalets merknader skreiv departementet bl.a.:

"Den aktuelle samarbeidsoperasjonen var av tidsskritisk karakter. Tidsaspektet tillot ikke en forutgående skriftlig redegjørelse fra E-tjenesten. Sakens ulike aspekter og Forsvarsdepartementets godkjenning ble muntlig drøftet og gitt i et møte i departementet.

Som nevnt i vårt brev til EOS-utvalget [...], forutsatte departementet at departementsgodkjenningen i denne saken ble nedtegnet av tjenesten og lagt på sak, slik at den skulle være sporbar og gjenstand for EOS-utvalgets kontroll. Dette ble gjort, men i ettertid innser departementet at vi i tillegg burde ha formalisert godkjenningen skriftlig, slik at EOS-utvalget ved selvsyn kunne kontrollere at denne forelå uten å ettergå tjenestens egen nedtegnning av at slik godkjenning var gitt.

Våre interne rutiner er endret på dette punkt, slik at departementsgodkjenninger i fremtidige saker som forelegges departementet iht. etterretningsinstruksen § 13, alltid skal formaliseres skriftlig – enten i form av en påtegning på skriftlig redegjørelse/ tilrådning fra E-tjenesten eller i form av at godkjenningen fremgår av eget skriv fra departementet til tjenesten. Også i fremtiden vil det være saker som pga. hasteaspektet må saksbehandles muntlig, slik at formaliseringen nødvendigvis må skje i ettertid."

Samarbeidsoperasjon mellom PST og E-tenesta

Som det er gjort greie for i avsnitt 6 i kapittel III, har utvalet i 2007 undersøkt ein samarbeidsoperasjon mellom PST og E-tenesta. Undersøkingane overfor E-tenesta gjeld spørsmål knytte til det rettslege grunnlaget for deira del av operasjonen.

Undersøkingane er framleis i gang og blir ikkje omtalte nærare. Når det gjeld E-tenesta, kan det likevel sjå ut til at dei undersøkingane som allereie er gjorde, viser at det lett kan oppstå uklarleik om rekkjevidda av det eksisterande rettsgrunnlaget når PST som ei innanlandsk tryggingsteneste går inn i eit operativt samarbeid med E-tenesta som er ei utanlandsetterretningsteneste.

Utvalet meiner at det også for E-tenesta kan vere grunn til å gå gjennom gjeldande regelverk for å kunne vurdere kor formålstenleg og klart regelverket er, målt opp mot denne typen samarbeid. Utvalet ser at situasjonen for E-tenesta skil seg frå situasjonen for PST når det gjeld rettsgrunnlaget, og at særlege omsyn stikk seg fram for denne tenesta. Det synest likevel klart at det endra trusselbiletet og det operative behovet i dag gjer det nødvendig å gå gjennom og evaluere regelverket, jf. avsnittet nedanfor om samarbeidet mellom PST og E-tenesta generelt. Dei undersøkingane som er gjorde, illustrerer dei praktiske problemstillingane som lett oppstår når ein prøver å kople saman to så ulike rettsgrunnlag, og at regelverket for E-tenesta er utforma med bakgrunn i at tenesta er ei utanlandsetterretningsteneste.

Generelt om kontrollen av samarbeidet mellom E-tenesta og PST

Arbeidsdelinga mellom PST og E-tenesta er i utgangspunktet den enkle at PST har fått ansvaret for truslar knytte til tryggleiken for riket og vitale samfunnsinteresser innanfor landegrensene, mens Etterretningstenesta har eit tilsvarande ansvar overfor den

ytre trusselen. Den internasjonale terrortrusselen, der ikkje-statlege aktørar er dominerande, og kommunikasjonsutviklinga, har likevel ført til at landegrensene i mindre grad enn før gir ei meningsfylt avgrensing når det gjeld trusselaktørane, og for kommunikasjonsetterretning som metode. Det kan såleis lettare enn før oppstå praktiske avgrensingsspørsmål mellom arbeidsområda til tenestene. Ein viktig del av den kontrollen utvalet har med samarbeidet mellom tenestene, vil vere å sjå til at tenestene ikkje yter hjelp til kvarandre på ein slik måte at det kan innebere at tenestene omgår dei rettslege rammene som er fastsette for dei.

Samarbeidsinstruksen for E-tenesta og PST (fastsett ved kgl. res. 13. oktober 2006) har lagt til rette for auka samarbeid og informasjonsutveksling mellom tenestene. Det er også i samsvar med § 1 eit uttrykkeleg formål med instruksen. Praksis i E-tenesta er vanlegvis at opplysningar om norske borgarar eller utanlandske borgarar som oppheld seg i Noreg, blir sende til PST dersom ein meiner at dei er relevante for PST. Dette kan vere overskotsinformasjon både frå eiga innhenting og frå samarbeidande tenester. Omvendt hender det at PST sender informasjon til E-tenesta om personar som oppheld seg i utlandet. Også dette kan vere overskotsinformasjon frå eiga innhenting eller frå samarbeidande tenester.

I 2007 har E-tenesta og PST orientert utvalet om eit felles analyseprosjekt innanfor kontraterrorarbeidet, der E-tenesta medverkar med analysar knytte til forhold utanfor Noregs grenser og PST med informasjon om forhold i Noreg. Formålet er å effektivisere det førebyggjande arbeidet på området, særleg gjennom auka forståing for trusselen mot Noreg og norske interesser. I prosjektet blir etterretningsopplysningane delte, og tenestene definerer saman etterretningsbehovet. Målet er å utarbeide eit trusselbilette som tenestene er samde om, og som kan gi grunnlag for betre trusselvurderingar til norske styresmakter.

Under omtalen av den nye samarbeidsinstruksen i meldinga for 2006, viste utvalet til at Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet med heimel i instruksen § 8 siste ledd har fått mynde til å ta avgjerda om å opprette ei felles eining mellom tenestene for bl.a. å produsere felles trusselvurderingar og andre etterretningsanalysar i relasjon til internasjonal terrorisme.

Utvalet er orientert om at ei felles analyseeining mellom E-tenesta og PST skal vere operativ frå 2. januar 2008. Det er utarbeidd egne, ugraderte retningslinjer for eininga, som kjem til å bli sett saman når det trengst. Tenestene vil i fellesskap og på grunnlag av den informasjonen kvar teneste har hand om, gjere greie for aktuelle trusselsituasjonar. Etter dei retningslinjene som er fastsette, er det ikkje ein del av oppgåva for analyseeininga å tilrå tryggingstil-

tak. Slike tilrådingar er eit ansvar for PST aleine, sjølv om grunnlaget er ei felles trusselframstilling. I første omgang er det bestemt at analyseeininga skal vere ei prøveordning i to år. Det er i retningslinjene føresett at arbeidet blir godt dokumentert, både av omsyn til at EOS-utvalet skal kontrollere det etterpå, og for å kunne evaluere arbeidet i eininga.

Tenestene ser ut til å vere bevisste på dei problemstillingane som kan oppstå når dei samarbeider, bl.a. når det gjeld grensene for arbeidsoppgåver og fullmakter som tenestene har, og behovet for notoritet i det operative samarbeidet. Samarbeidsinstruksen § 2 krev at samarbeidet mellom tenestene skjer innanfor heimelsgrunnlaget for kvar teneste. Dette inneber at ein må vurdere legaliteten i det operative samarbeidet konkret, noko tenestene også har opplyst til utvalet at dei gjer i praksis.

4.2 Merknader frå komiteen

E-tjenesten

Komiteen registrerer at utvalget har hatt en klagesak mot E-tjenesten til behandling i 2007, men at saken er avsluttet uten kritikk.

Komiteen viser til sine merknader til årsmeldingen for 2006 og konstaterer med tilfredshet at antall inspeksjoner av E-tjenesten er økt i tråd med komiteens anbefaling, og at dette anses å ha bidratt til å gi utvalget et bedre grunnlag for å vurdere virksomheten.

Den tekniske utviklingen går stadig raskere. Komiteen finner det derfor av stor betydning at kontrollen av tjenesten retter seg mot den tekniske informasjonsinnhenting som foretas. Komiteen har tidligere understreket viktigheten av at utvalget har teknisk kompetanse til disposisjon og har merket seg at utvalget har sikret seg slik bistand.

Komiteen har med tilfredshet merket seg at kontrollene i 2007 ikke har avdekket tilfeller hvor forbudet mot innhenting av opplysninger rettet mot norske rettssubjekt er brutt, og at det heller ikke er avdekket andre kritikkverdige forhold. Komiteen forutsetter at tilsvarende undersøkelser av at innhenting av informasjon skjer i henhold til regelverket, følges opp i årene fremover.

Samhandelen med utenlandske etterretningstjenester skaper særlige utfordringer. Komiteen registrerer med tilfredshet at utvalget i 2007 har etablert en kontrollrutine for sambandssystemene i tjenesten, og at E-tjenesten har bidratt til å legge forholdene til rette for inspeksjoner fra utvalget på dette området.

Spørsmålet om etterretningstjenesteloven som hjemmel for å bruke inngripende metoder og hva det har å si for om en metode er lovlig eller ikke, har vært oppe til vurdering. Komiteen deler departementets syn på at bruk av nye metoder krever politisk god-

kjenning for å være lovlige. Betyggende rutiner for notoritet og dokumentasjon av den politiske godkjenningsprosessen av tjenestens metoder og operasjoner, er en forutsetning, og komiteen mener det snarest må utarbeides retningslinjer med prosedyrer også for hastesaker.

Komiteen har merket seg at informasjonsutvekslingen mellom PST og E-tjenesten følger bestemte rutiner. Opprettelsen av en foreløpig midlertidig felles analyseenhet for de to virksomhetene fra 2008 vil kunne bidra til å bedre analysekapasiteten både kvantitativt og kvalitativt. Komiteen ber om å bli informert om resultatene av EOS-utvalgets evaluering av arbeidet i enheten når disse foreligger.

5. GENERELT OM KONTROLL- VERKSEMDA

5.1 Sammendrag

Ulovlege fangetransportar (extraordinary rendition)

Utvalet orienterte i meldinga i fjor om undersøkingar som var gjorde av om det var mogleg at PST og E-tenesta hadde kjennskap til eventuell bruk av norske flyplassar til ulovlege fangetransportar utførte av amerikanske styresmakter (ein praksis som er blitt kjend under nemninga "extraordinary rendition"). Bakgrunnen for undersøkingane var at amerikanske styresmakter i 2006 stadfesta ein slik praksis, og det var spekulasjonar i media om at også norske flyplassar var nytta til slike transportar. Undersøkingane utvalet gjorde, gav ikkje haldepunkt for å tru at tenestene kunne vere involverte i eller ha kjennskap til ei slik verksemd. Men det stod som uklart kva informasjon norske luftfartsstyresmakter får når utanlandske fly bruker norske flyplassar.

Etter dei opplysningane utvalet har fått i Luftfartstilsynet og Avinor, er den informasjonen norske luftfartsstyresmakter får når utanlandske fly bruker norsk luftrom og norske flyplassar, svært avgrensa. Informasjon som blir gitt i slike samanhengar, er knytt til flytryggleik og innkreving av avgifter, og omfattar bl.a. kva registreringsnummer flyet har. Men luftfartsstyresmaktene får f.eks. ikkje passasjerlister eller informasjon om kva type flyging det dreier seg om eller liknande. Dei undersøkingane utvalet gjennomførte, har ikkje gitt grunn til å tru at norske luftfartsstyresmakter får kunnskap som gjer dei i stand til å identifisera flygingar av denne karakteren.

Forholdet mellom EOS-tenestene og den private tryggingsselskapet

Dei siste åra har det skjedd ei utvikling også her i landet der det har vaks fram private tryggingsselskap som tilbyr fleire tenester innanfor trygging og

etterretning, f.eks. avlytting, spaning, gisselforhandling og livvakttenester. Internasjonalt har konkurranseutsetjing av offentlege tenester også nådd somme oppgåver innanfor politiet, og etter kvart også det militære ansvarsområdet. I Noreg ser det ut til at utviklingstrekket er dei same.

Både politiet og Forsvaret, ved FSA, er merksame på utviklinga, og har det siste året undersøkt utviklinga innanfor ansvarsområda sine og utarbeidd analysar og rapportar om problemstillingar knytt til verksemda i den private tryggingsselskapsbransjen og grenseområda mellom denne bransjen og dei organiserte tenestene.

Også for kontrollen med EOS-tenestene kan denne utviklinga reise problemstillingar ved at utvalet skal kontrollere "etterretnings-, overvåknings- og sikkerhetstjeneste som utføres av den offentlige forvaltning eller under styring av eller på oppdrag fra denne". Utvalet har henta inn og gått gjennom dei nemnde rapportane som er utarbeidd, og vil følgje utviklinga nøye framover.

Internasjonalt arbeid og arbeidet overfor allmenta

Utvalet har i tidlegare meldingar gjort greie for auken i det internasjonale samarbeidet mellom tryggingsselskaps- og etterretningstenester i arbeidet mot internasjonal terrorisme.

Denne utviklinga utgjør ei stor utfordring for kontrollutvala i dei fleste land. Det internasjonale etterretningssamarbeidet reknast av tenestene som særleg sensitivt, og kontrollorgana må respektere at informasjon frå utanlandske tenester normalt vert halden utanfor innsyn. Trass i slike avgrensingar er det mykje kontrollutvala i dei ulike landa kan lære av kvarandre. Som i alle tilfelle av internasjonalt samarbeid gir det mest utbytte å samarbeide med kontrollutval frå land med noko likearta ordningar, som f.eks. Canada, Nederland, Belgia, Sverige og Storbritannia.

Også organisasjonen Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) er ein god samarbeidspartnar.

Utvalet vil i 2008 halde fram samarbeidet med DCAF, og planlegg ein internasjonal konferanse i Oslo hausten 2008. Også det prosjektbaserte arbeidet som er nemnt over, skal utviklast ved å utveksle erfaringar med utvala i andre land.

Det ligg i saksnaturen at arbeidet i EOS-utvalet ikkje er særleg tilgjengeleg for allmenta, delvis fordi det er teieplikt for store delar av arbeidet. Det er likevel mange sider ved verksemda som kan diskutast i det offentlege rommet, og som blir diskuterte i internasjonale fora. Utvalet vil her nemne balansen mellom tryggingsselskapspolitiske avvegingar og den rettstryggleiken individet skal ha i eit demokrati. I det internasjonale samarbeidet er det av stor verdi at årsmeldin-

gane til utvalet ligg føre på engelsk, og utvalet vil frå i år omsetje årsmeldinga. Eit siktemål er òg at meldingane kan bli publisert på nettsidene for utvalet i ei noko meir tilgjengeleg form enn til no. Utvalet vurderer også å følgje eksempelet frå Sverige og omsetje orienteringa om utvalet og eventuelt regelverket til aktuelle minoritetsspråk.

5.2 Merknader frå komiteen

I fjorårets årsmelding ble det orientert om undersøkelser om eventuelle ulovlige fangetransporter på norsk jord. Undersøkelsene utvalget gjorde, ga ikke holdepunkter for at tjenestene skulle være involvert eller ha kunnskap om slik virksomhet. Komiteen er tilfreds med at de ytterligere undersøkelsene som er foretatt i 2007 med hensyn til norske luftfartsmyndigheter, styrker denne konklusjonen.

Komiteen registrerer at det de siste årene er blitt etablert en rekke private sikkerhetsselskaper som tilbyr tjenester innenfor sikkerhet og etterretning, spaning osv. Internasjonalt har utviklingen nådd enda lenger, slik at disse tilbudene også omfat-

ter polititjenester og deler av det militære ansvarsområdet. Komiteen ser alvorlig på denne utviklingen og ber Regjeringen vurdere eventuelle tiltak for å sikre kontroll med virksomhetene. Komiteen forutsetter at utvalget følger situasjonen nøye.

Komiteen viser for øvrig til redegjørelsen for EOS-utvalgets internasjonale samarbeid og for utvalgets arbeid med å informere allmennheten om sider ved tjenestenes virksomhet, og tar denne til orientering.

6. TILRÅDING FRÅ KOMITEEN

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til dokumentet og råår Stortinget til å gjere fylgjande

v e d t a k :

Dokument nr. 9 (2007–2008) – om årsmelding til Stortinget frå Stortingets kontrollutval for etterretnings-, overvåkings- og tryggingsteneste (EOS-utvalet) for 2007 – vert lagd ved protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 27. mai 2008

Lodve Solholm

leiar

Berit Brørby

ordførar

