



# Innst. 265 S

(2009–2010)

## Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 18 (2009–2010)

### **Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om årsmelding fra Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget) for 2009**

Til Stortinget

#### **1. Utvalgets mandat og sammensetning – oversikt over virksomheten i 2009**

##### **1.1 Sammendrag**

##### *Utvalgets mandat*

EOS-utvalget skal føre løpende kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-tjeneste) som utøves av offentlige myndigheter, eller under styring av eller på oppdrag fra offentlige myndigheter. EOS-utvalgets mandat er gitt i lov om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste – og i instruks om kontroll med disse tjenestene. Lov og instruks ble sist endret i juni 2009. Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste og lov om Etterretningstjenesten viser til kontrolloven og slår fast at tjenestene er underlagt utvalgets kontroll.

Utvalgets sentrale oppgave er å kontrollere at EOS-tjenestene ikke begår urett mot den enkelte. Utvalget skal påse at tjenestene arbeider innenfor rammen av lov, direktiver og ulovfestet rett. Kontrollen skjer primært gjennom inspeksjoner av tjenestenes arkiver, datasystemer og installasjoner. Kontrollen med enkeltsaker og operasjoner skal være etterfølgende. Den skal være til minst mulig ulempe for tjenestenes løpende operative virksomhet. Det skal tas spesielt hensyn til behovet for vern av opplysninger mottatt fra utenlandske samarbeidende tjenester.

Utvalget skal undersøke alle klager fra enkeltpersoner og organisasjoner. Enhver klage eller henvendelse med påstand om at det er begått urett fra tjenestens side, undersøkes i den eller de tjenester som klagen retter seg mot.

##### *Utvalgets sammensetning*

I 2009 har utvalget vært ledet av Helga Hernes, seniorrådgiver i PRIO, tidligere statssekretær i Utenriksdepartementet og ambassadør til Wien og Bern. Utvalgets nestleder har vært Svein Grønnern, generalsekretær for SOS-barnebyer i Norge og tidligere generalsekretær i Høyre. Utvalgets øvrige medlemmer har vært Kjersti Graver, lagdommer i Borgarting lagmannsrett og tidligere forbrukerombud, Trygve Harvold, direktør i Lovdata, Gunhild Øyangen, tidligere stortingsrepresentant og statsråd for Arbeiderpartiet, Knut Hanselmann, ordfører i Askøy kommune og tidligere stortingsrepresentant for Framskrittspartiet, Theo Koritzinsky, lærerutdanner ved Høgskolen i Oslo, tidligere stortingsrepresentant og partileder for Sosialistisk Venstreparti og Wenche Elizabeth Arntzen, tingrettsdommer i Oslo tingrett og tidligere advokat.

##### *Utvalgets virksomhet i 2009*

Kontrollinstruksen for EOS-utvalget sier at inspeksjonene minst skal omfatte:

- seks inspeksjoner årlig i Politiets sikkerhetstjeneste (PST) sentralt og minst fire lokale inspeksjoner av PST-enheter i ulike politidistrikter
- kvartalsvise inspeksjoner i Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) og av minst to klareringsmyndigheter utenfor NSM
- tre inspeksjoner årlig i Forsvarets sikkerhetstjeneste (FOST)

- halvårlige inspeksjoner i Etterretningstjenesten (E-tjenesten) sentralt og av minst to ytre enheter i tjenesten og/eller sikkerhets- og etterretningsfunksjoner ved militære staber og avdelinger

Ut fra dette har utvalget i 2009 gjennomført 27 inspeksjoner, hvorav 11 i tjenestenes ytre ledd. Utvalgets teknisk sakkyndige har deltatt på syv av de avholdte inspeksjonene.

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

Utvalget har i løpet av året hatt 14 interne arbeidsmøter for blant annet å forberede og følge opp inspeksjonene. I tillegg har utvalget behandlet klagesaker og tatt opp saker på eget initiativ.

Utvalget har mottatt 19 klager mot EOS-tjenestene i 2009. I tillegg har utvalget fått åtte klager som ikke har rettet seg direkte mot noen av tjenestene. De er blitt avvist på formelt grunnlag, blant annet under henvisning til at utvalgets kontroll skal være etterfølgende eller fordi klagene har dreid seg om forhold som faller utenfor utvalgets kontrollområde. Men utvalget har gitt veiledning til klagere om hvilket organ de eventuelt kan henvende seg til.

Utvalget har i 2009 tatt opp 20 saker på eget initiativ, blant annet om arbeidsregistreringer i PST, saksbehandlingen i klareringssaker og om utvalgets innsynsrett.

## 1.2 Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Bendiks H. Arnesen, Martin Kolberg og Marit Nybakk, fra Fremskrittspartiet, lederen Anders Anundsen, Ulf Erik Knudsen og Øyvind Vaksdal, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Hallgeir H. Langeland, fra Senterpartiet, Ola Borten Moe, fra Kristelig Folkeparti, Hans Olav Syversen, og fra Venstre, Trine Skei Grande, viser til at forutsetningen for at de hemmelige tjenestene skal fungere etter hensikten, er at de har tillit i befolkningen og i det politiske system. De sentrale oppgavene som tilligger EOS-utvalget, kan oppsummeres til å påse at det ikke begås urett mot enkeltindivider og at de hemmelige tjenestene opererer innenfor norsk lov. EOS-utvalgets kontroll og behandling av klager på tjenestene bidrar til å gi tjenestene legitimitet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre, viser til at utvalget oversender deler av teksten i årsmeldingen til de respektive tjenestene for vurdering av om kravet til sikring av sikkerhetsgradert informasjon er ivarettatt. Etter flertallets syn er det viktig at tjenestene også får seg forelagt og gir uttalelse til de faktiske opplysninger som fremkommer i meldingen. Eventuell uenighet mellom utvalget og tjenestene om fakta bør fremgå av teksten.

## 2. Politiets sikkerhetstjeneste (PST)

### 2.1 Sammendrag

#### 2.1.1 *Inspeksjoner – og generelt om kontrollen med tjenesten*

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

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

Utvalget har på nytt henvendt seg til Justis- og politidepartementet med spørsmål om muligheten for å gi innsyn i opplysninger som er flere tiår gamle. Utvalget har også fulgt opp spørsmålet om i hvilken grad PST etter regelverket bør avgradere informasjon om at personer ikke har vært registrert i tjenestens arkiver og registre.

#### 2.1.2 *Kontrollen med arkiver og registre: registreringer og sletting*

Utvalget kontrollerer at PST kun behandler opplysninger som er nødvendige og relevante for å utføre tjenestens oppgaver, og at opplysninger slettes når vilkårene for behandling av dem ikke lenger er til stede. Utvalget foretar stikkprøver og søk fra arbeidsregisteret i DSE etter at sekretariatet har forberedt inspeksjonene. Stikkprøvekontrollene i 2009 har ved flere anledninger vært fulgt opp med skriftlige spørsmål til PST. De har særlig handlet om grunnlaget for registreringene og om tjenesten har fulgt reglene om individuell behandling, om skriftlig begrunnelse for registrering og om sletting.

#### 2.1.3 *Førstegangsregistreringer*

Utvalget har i 2009 merket seg at tjenesten nå stort sett følger kravet om formulering av konkrete

arbeidshypoteser ved førstegangsregistreringer i PSTs arbeidsregister. Dette kravet vil utvalget være opptatt av også i 2010 slik at en kan vurdere om tjenesten har hatt et tilstrekkelig grunnlag for å registrere og følge opp opplysninger om enkeltpersoner.

#### 2.1.4 SLETNING OG VIDEREFØRING AV REGISTRERINGER

Utvalget har også i 2009 gjennomført regelmessige stikkprøvekontroller av registreringer som ikke er tilført nye opplysninger de siste fem årene. Ifølge retningslinjene skal registreringene da slettes, dersom de ikke lenger er nødvendige for formålet.

Ut fra denne femårsregelen gjennomgikk PST registreringer på et større antall personer for å vurdere om de skulle opprettholdes eller slettes. Utvalgets stikkprøvekontroll viste at denne gjennomgangen ikke var basert på individuelle vurderinger, noe PST selv erkjente da registreringene skulle fremlegges for utvalget. Tjenestens nye gjennomgang førte til at 80 prosent av registreringene som først var videreført, ble slettet.

Saken illustrerer at det er av stor betydning at PST vurderer individuelt hver arbeidsregistrering som forlenges – og at EOS-utvalget regelmessig og tett kontrollerer at tjenesten følger femårsregelen ved forlenget registrering.

#### 2.1.5 *Registreringer ut fra etnisk, religiøs eller politisk overbevisning*

I PST-instruksen § 15 står det:

«Opplysninger om en person kan ikke behandles kun på bakgrunn av hva som er kjent om personens etnisitet eller nasjonale bakgrunn, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningstilhørighet eller opplysninger om helsemessige eller seksuelle forhold.»

Under behandlingen av fjorårets årsmelding understreket Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité at dette fortsatt måtte være et viktig kontrollområde.

Utvalget har bedt PST om en skriftlig redegjørelse for tjenestens praksis i tilknytning til forbudet i PST-instruksen § 15. Hvilke kriterier eller faktorer må foreligge for at tjenesten kan behandle opplysninger om en persons politiske, religiøse eller filosofiske overbevisning? Utvalget har videre bedt om at tjenesten belyser i hvilken grad en persons tilknytning til voldelige organisasjoner eller miljøer kan danne grunnlag for at informasjon om vedkommende innhentes og behandles. Dessuten om deltakelse i demonstrasjoner kan være tilstrekkelig for arbeidsregistreringer.

Saken er fortsatt til behandling og vil bli fulgt opp i årsmeldingen for 2010.

#### 2.1.6 *Utlevering av personopplysninger til utenlandske samarbeidende tjenester*

I PSTs retningslinjer for utlevering av opplysninger heter det blant annet:

«Opplysninger kan utleveres til utenlandske samarbeidende politimyndigheter og sikkerhets- eller etterretningstjenester for å avverge eller forebygge straffbare handlinger eller dersom det er nødvendig for å verifisere opplysninger. Videre er det fastsatt i fjerde ledd at uverifiserte opplysninger bare kan utleveres dersom det i tillegg foreligger 'vesentlige sikkerhetsmessige hensyn'.»

PST skal i slike tilfeller også legge vekt på opplysningenes «kvalitet og viktighet» og «hvem som er omhandlet og hvem som er mottaker». Dersom opplysningene er uverifiserte, skal tjenesten også gjøre mottaker av opplysningene oppmerksom på dette.

Utvalget kontrollerer at tjenesten ikke utleverer opplysninger i strid med disse retningslinjene eller med Norges internasjonale menneskerettighetsforpliktelser. Utvalget er blant annet opptatt av at tjenesten er tilbakeholden med å utlevere opplysninger til stater som ikke respekterer menneskerettighetene.

Kontrollrutinene er slik: DSE legger til hver inspeksjon fram en oversikt over hvilke opplysninger som er overlevert siden forrige inspeksjon. Fra denne oversikten velger utvalget ut stikkprøver med grunnlagsdokumentasjon som kan belyse bakgrunnen for utleveringen. Utvalget har i tillegg tatt stikkprøver ved søk blant utleverte opplysninger som er journalført i tjenestens elektroniske journalføringssystem.

Kontrollen med PSTs utlevering av personopplysninger til utenlandske samarbeidende tjenester har i 2009 ikke gitt grunnlag for å rette kritikk mot tjenesten.

#### 2.1.7 *PSTs bruk av skjulte tvangsmidler*

Tjenesten har adgang til å benytte seg av de samme skjulte tvangsmidlene som det øvrige politiet har ved ordinær etterforskning, herunder kommunikasjonskontroll, romavlytting og hemmelig ransaking. Siden 2005 har PST også hatt hjemmel til å benytte seg av skjulte tvangsmidler både for å forebygge og for å avverge straffbare handlinger. Bruk av tvangsmidler i forebyggende hensikt er det utelukkende PST som har lov til. Den samlede bruken av tvangsmidler har vært omtrent like stor i 2009 som i 2008.

Utvalget har kontrollert om det er samsvar mellom PSTs informasjonsgrunnlag i enkeltsaker og innholdet i tjenestens begjæringer til retten om bruk av tvangsmidler. Et annet sentralt kontrollpunkt er om tvangsmidlene benyttes utover den tidsrammen retten har bestemt. Utvalget kontrollerer også at overvåkingstiltaket avvikles dersom mistanken eller under-

søkelsesgrunnlaget blir avkrefret. Det har videre vært viktig å kontrollere at tjenesten følger opp Stortingets forutsetning om at skjulte tvangsmidler i forebyggende øyemed er en sikkerhetsventil som skal brukes med stor forsiktighet. Ut fra dette har utvalget kontrollert at tjenesten kun benytter skjulte tvangsmidler for å forebygge de mest alvorlige straffbare handlingene.

Kontrollen av PSTs tvangsmiddelbruk i enkeltsaker i 2009 har ikke gitt grunnlag for å rette kritikk mot tjenesten. Betydningen av at utvalget fører en grundig kontroll med tvangsmiddelbruken ble understreket av Stortinget da hjemlene ble utvidet i 2005. Utvalget vil følge opp denne forutsetningen også i 2010.

### **2.1.8 Samarbeidet mellom PST og utlendingsmyndighetene**

Samarbeidet mellom PST og utlendingsmyndighetene er i dag relativt omfattende. Det gjelder blant annet informasjonsutveksling i utlendingsaker, herunder visum-, asyl- og utvisningssaker. I meldingen for 2008 orienterte utvalget om at det de siste årene hadde lagt stor vekt på kunnskap om samarbeidsrelasjonene mellom EOS-tjenestene og andre offentlige myndigheter. Siden utvalgets kontrollområde er funksjonelt avgrenset, kan utvalget også ha et direkte kontrollansvar overfor myndigheter som samarbeider med og utveksler informasjon med EOS-tjenestene.

PST og Utlendingsdirektoratet (UDI) har over lengre tid arbeidet med retningslinjer for hvordan samarbeidet mellom PST og utlendingsmyndighetene skal gjennomføres på ulike nivåer. UDI sendte i september retningslinjene for dette samarbeidet til utvalget. Retningslinjene skal «tilrettelegge og sikre en kvalitativ god og ensartet informasjonsutveksling mellom UDI/UNE og PST i de saker der slik informasjonsutveksling er nødvendig». Retningslinjene omfatter UDIs og UNEs kontakt med PST i alle enkeltsaker etter utlendingsloven og statsborgerloven. Retningslinjene gjelder blant annet gradering av opplysninger som behandles av UDI/UNE, regler om partsinnsyn og bestemmelser om kontaktrutiner mellom PST og utlendingsmyndighetene, både sentralt og mellom PSTs lokale enheter og UDIs regionkontorer og mottak.

Det har etter utvalgets syn vært et åpenbart behov for å få klarere retningslinjer for samarbeidet mellom tjenesten og utlendingsmyndighetene. Utvalget vil gjennom inspeksjonene av PST i 2010 føre kontroll med at bestemmelsene i de nye retningslinjene etterleveres. Utvalget vil i 2010 også ha et møte med UDI, der direktoratets samarbeid med PST blir et sentralt tema.

### **2.1.9 Etterforskning av PSTs kilder**

I meldingen for 2008 orienterte utvalget om at det ville undersøke nærmere PSTs bruk av en kilde/informant som kunne ha gjort seg skyldig i krigsforbrytelser og brudd på menneskerettighetene. Saken hadde sin bakgrunn i et presseoppslag fra november 2008 om at PST skal ha samarbeidet med en afghansk general med opphold i Norge for å få informasjon om situasjonen i Afghanistan. Det ble hevdet i pressen at Oslo statsadvokatembete etter anbefaling fra PST besluttet å ikke iverksette etterforskning av vedkommende. Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité ba ved sin behandling av årsmeldingen for 2008 om å bli holdt orientert om saken.

Utvalget har undersøkt saksdokumenter for å avklare om de opplysningene PST har gitt statsadvokaten, bygger på den informasjonen tjenesten har om generalen. I tillegg har utvalget undersøkt om PST har inngått en avtale om at de vil la være å etterforske ham, mot at han samarbeider med tjenesten – eller om tjenestens anbefaling til statsadvokaten var begrunnet i at en etterforskning vil begrense tjenestens mulighet for å få informasjon fra ham. De undersøkelsene som ble gjort, ga ikke tilstrekkelig grunnlag for å gå videre med saken.

Saken har imidlertid reist prinsipielle spørsmål om PSTs bruk av kilder/informanter som kan ha vært involvert i alvorlige straffbare handlinger, eksempelvis brudd på menneskerettighetene. Slike tilfeller vil ofte kreve vanskelige avveininger når det gjelder samarbeidets innhold og omfang og eventuelle motytelser. Situasjonen kan være at vedkommende har informasjon som er av stor betydning for PSTs mulighet til å forebygge, avverge eller etterforske lovbrudd mot rikets sikkerhet. På den annen side kan det stride mot den alminnelige rettsfølelsen å innlede et nært samarbeid med vedkommende. Utvalget vil ha oppmerksomheten rettet mot denne problematikken fremover.

### **2.1.10 Utfyllende begrunnelse til personer som klager til utvalget over ulovlig overvåking**

Da utvalget undersøkte en klage mot PST om ulovlig overvåking, ble det avdekket at PST hadde oppbevart opplysninger om vedkommende utover det som var nødvendig ut fra formålet med registrering, et forhold den opprinnelige klagen ikke gjaldt. PST ble bedt om å vurdere utvalgets anmodning om at klageren burde bli informert om dette, eventuelt forelegge saken for Justis- og politidepartementet dersom tjenesten ikke fant å kunne gi klageren informasjon om utvalgets funn og kritikk.

PST svarte at de ikke kunne «se at det foreligger noe grunnlag for å gi A medhold i klagen og kan derfor heller ikke se at det foreligger grunn for å informere ham om det betydelig mindre alvorlige forhold

det som er blitt avdekket gjennom utvalgets arbeid». PST viste her til at utvalgets kritikk var knyttet til at tjenesten hadde oppbevart opplysninger om vedkommende i altfor lang tid på grunn av en teknisk systemsvikt.

PST oversendte på denne bakgrunn saken til Jus- og politidepartementet for vurdering.

I sitt svar til PST skrev departementet blant annet at det i all hovedsak var enig i utvalgets vurderinger, blant annet at karakteren av PSTs virksomhet innebærer at enkeltpersoner ikke har grunnlag for å vite hva slags overvåkingsmessig virksomhet de eventuelt er blitt utsatt for:

«Det synes derfor ikke rimelig å forvente at klager må ha rettet sin henvendelse mot de forhold utvalget finner kritikkverdige for å kunne bli orientert om utfallet av utvalgets saksbehandling. Det er de forhold som avdekkes gjennom utvalgets undersøkelser som kan gjøres til gjenstand for kritikk ... Departementet forutsetter at tjenestens opplysninger om A nå er slettet ... og vi tar til etterretning at den tekniske feilen/sperren nå er rettet.»

Etter departementets vurdering mottok utvalget et forslag fra PST til utfyllende begrunnelse overfor klageren. Der heter det blant annet:

«Bakgrunnen for at opplysningene ble oppbevart for lenge var en feil i systemet som skal finne opplysninger som skal vurderes slettet. PST har med dette ikke behandlet opplysninger i samsvar med de interne retningslinjene for behandling av opplysninger. Denne beklagelige feilen er nå rettet.»

Utvalget anså forslaget fra tjenesten som tilstrekkelig til å klargjøre utvalgets kritikk i klagesaken, noe som ble meddelt i et brev til PST. Saken har gitt viktige prinsipielle avklaringer av klageres rett til å få informasjon om utvalgets kritikk i klagesaker.

## 2.2 Komiteens merknader

Kontrollen med PSTs arkiver og registre har utgjort kjernen i utvalgets løpende inspeksjon også i 2009. Komiteen har merket seg at utvalget fant grunn til å rette kritikk mot en klagesak fordi tjenesten hadde oppbevart informasjon om klageren i arbeidsregisteret lenger enn regelverket tilsier. Komiteen har videre merket seg at PST har registrert opplysninger i arbeidsregisteret SMART som først ble slettet etter at utvalget tok opp spørsmålet om grunnlaget for registreringen. Tilsvarende gjelder opplysninger hvor registreringen var videreført i strid med den såkalte femårsregelen.

Etter komiteens syn er det viktig at PST følger kravet om individuell vurdering med konkrete arbeidshypoteser før det er grunnlag for å registrere opplysninger om en person i arbeidsregisteret, og at tidligere registreringer slettes hvis det ikke er tilført

nye opplysninger de siste fem år, forutsatt at de ikke lenger er nødvendig for formålet. Dette gjelder også for PSTs forebyggende arbeid innen fagfeltet kontraekstremisme. Det forutsettes at slike registreringer avgjøres etter en konkret og individuell vurdering avhengig av det til enhver tid gjeldende trusselbilde.

Komiteen er tilfreds med at EOS-utvalget ikke har funnet grunnlag for kritikk i måten PST behandler utleveringer av personopplysninger til utenlandske samarbeidende tjenester på, og heller ikke kritikk av bruken av skjulte tvangsmidler.

Når det gjelder eldre arkivmateriale, avventer komiteen en nærmere redegjørelse når de juridiske og praktiske spørsmålene er avklart. Tilsvarende gjelder spørsmål vedrørende begjæringer om avgraderinger og innsyn, samt slettingsrutiner.

Komiteen er i likhet med EOS-utvalget tilfreds med at retningslinjer for samarbeid mellom utlendingsmyndighetene og PST er på plass, og at forholdene er lagt til rette for en klar fremgangsmåte for informasjonsutveksling. Komiteen ser positivt på dette og forutsetter at retningslinjene gjør det enklere å føre kontroll med informasjonsutvekslingen mellom tjenestene.

Komiteen er enig med EOS-utvalget i at det må ses på som en omgåelse av regelverket for behandling av opplysninger i PST dersom tjenesten på et generelt grunnlag tar utskrift av store deler av arbeidsregisteret SMART for å lagre disse på en forebyggende sak, med den konsekvens at disse opplysningene ikke blir gjenstand for revurdering etter femårsregelen. Derimot må det være anledning til å benytte relevante opplysninger fra arbeidsregisteret og lagre disse på saken. Dette gjelder uavhengig av omfanget av opplysninger.

Komiteen viser til at flere har tatt til orde for å vurdere å åpne for innsyn på mer permanent basis i eldre opplysninger. Komiteen viser i den forbindelse til EOS-utvalgets årsmelding for 2008 hvor de blant annet skriver følgende:

”Etter utvalgets oppfatning er det mye som taler for at det kan være på tide å vurdere om det på mer permanent basis bør gis rett til innsyn i eldre opplysninger tjenesten har behandlet. Slike ordninger er etter det utvalget kjenner til etablert i f.eks. Nederland, Sveits og Sverige. En mulighet kan være å gi større muligheter for innsyn i opplysninger som er 30 år og eldre, jf den nevnte hovedregelen ovenfor om varigheten av en sikkerhetsgradering. Dette ville i så fall også være aktuelt når det gjelder opplysningen om at en person ikke har vært gjenstand for "overvåkingsvirksomhet".”

Komiteen mener derfor at spørsmålet om en permanent innsynsrett bør vurderes. I denne forbindelse bør det høstes erfaringer med den midlertidige

innsynsloven som kom i etterkant av Lund-kommisjonens gransking av ulovlig overvåkning.

### 3. Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM)

#### 3.1 Sammendrag

##### 3.1.1 Inspeksjoner – og generelt om kontrollen med tjenesten

Utvalget har i 2009 gjennomført fire inspeksjoner i NSM. Videre har utvalget inspirert personellsikkerhetstjenesten ved Departementenes servicesenter, Forsvarets forskningsinstitutt og Justis- og politidepartementet. I tillegg kommer inspeksjonene av personellsikkerhetstjenesten i Forsvarets sikkerhetstjeneste (FOST).

Utvalget har i 2009 mottatt tre klager rettet mot NSM, mot én klage i 2008. Én av klagenene rettet seg også mot PST, E-tjenesten og FOST. Utvalget har ikke uttalt kritikk i de klagesakene som er avsluttet.

Utvalget har i 2009 tatt opp flere problemstillinger som gjelder behandlingen av klareringssaker. Regelverket på dette området har de senere årene vært revidert. Dette har ført til økt rettssikkerhet for personer som blir vurdert sikkerhetsklarert, blant annet gjennom retten til begrunnelse og innsyn.

Utvalgets kontroll har imidlertid, både i 2009 og i tidligere år, vist at det fortsatt er utfordringer når det gjelder å ivareta den enkeltes rettigheter i saker om sikkerhetsklarering.

##### 3.1.2 Spørsmål om innsyn i referat fra sikkerhetsamtale

Under en inspeksjon av NSM i mai 2008 fikk utvalget en redegjørelse for tjenestens gjennomføring av sikkerhetssamtaler. Den som blir vurdert sikkerhetsklarert (den omspurte), har etter sikkerhetsloven § 25a rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter «etter at avgjørelse om sikkerhetsklarering er fattet». Til sammenligning er hovedregelen for enkeltvedtak i forvaltningen at parten kan kreve innsyn i dokumentene underveis i saken, jf. forvaltningsloven § 18 første ledd. Hensynet til kontradiksjon tilsier at den som blir vurdert sikkerhetsklarert, bør kunne få dokumentinnsyn også før avgjørelsen blir fattet av klareringsmyndigheten.

Utvalget ba NSM om en skriftlig redegjørelse for sitt syn på omspurtes rett til å gjøre seg kjent med og eventuelt kommentere referatet fra sikkerhetssamtalen før avgjørelse om klarering blir fattet. Videre stilte utvalget spørsmål om NSM mente at hensynet til kontradiksjon eller andre hensyn tilsier at omspurte bør ha en slik rett. I sitt svar viste NSM til at omspurte har rett til å få en begrunnelse og til å klage. Tjenesten mente at hensynet til rettssikkerhet

og kontradiksjon dermed var tilstrekkelig ivaretatt. Den konkluderte derfor slik:

«NSM legger således til grunn at et slikt innsyn det her er snakk om vil kunne hindre at saken blir tilstrekkelig eller sannferdig opplyst, noe som klart vil være et sikkerhetsmessig problem. Generelt kan det sies at innsyn i klareringsmyndighetenes beslutningsgrunnlag i forkant av en avgjørelse vil kunne hindre en reell og individuell helhetsvurdering av den enkeltes skikkethet.»

Utvalget sa seg enig med NSM i at det, etter dagens regelverk, ikke eksisterer en rett til innsyn i referat fra sikkerhetssamtale før avgjørelse er fattet. Men utvalget skrev i sitt avsluttende brev til NSM at hensynet til kontradiksjon og saksopplysning tilsier at den som blir vurdert sikkerhetsklarert, bør ha rett til innsyn i selve referatet fra en sikkerhetssamtale.

Utvalget vil følge opp saken i 2010 og gi en redegjørelse i neste årsmelding.

##### 3.1.3 Saksbehandlingen i klareringssaker

###### SAK FRA FORSVARSBYGG

Under inspeksjonen i NSM i november 2008 ba utvalget om å få fremlagt Forsvarsbyggs negative klareringsavgjørelser som ikke var påklaget. Utvalget stilte spørsmål ved seks av sakene der det ikke var utarbeidet intern samtidig begrunnelse. I fire andre saker var det skrevet en vurderingsrapport med begrunnelse, men først etter avholdt sikkerhetssamtale. I sitt svar til utvalget understreket Forsvarsbygg at lovens krav var fulgt ved at de hadde utarbeidet en intern samtidig begrunnelse etter gjennomført sikkerhetssamtale.

I sitt avsluttende brev til Forsvarsbygg skrev utvalget blant annet:

«Men plikten til å utarbeide en intern samtidig begrunnelse er ikke begrenset til saker hvor det er avholdt sikkerhetssamtale, slik Forsvarsbygg synes å legge til grunn. Utvalget har derfor funnet grunn til å peke på at det ikke er nedtegnet noen vurderinger i seks av de gjennomgåtte klareringssakene. På bakgrunn av dette anmodes det om at Forsvarsbygg endrer rutiner for utarbeidelse av interne samtidige begrunnelser slik at saksbehandlingen tilfredsstiller lovens krav.»

Forsvarsbygg orienterte senere utvalget om at klareringsmyndigheten for fremtiden ville utarbeide intern samtidig begrunnelse i henhold til regelverket. Etter dette fant utvalget ikke grunnlag for noen videre oppfølging av saken.

Etter samme inspeksjon i NSM i november 2008 stilte utvalget også spørsmål om et avslag på en innsynsbegjæring. Avslaget var begrunnet i at klareringssaken ikke var blitt påklaget før det ble begjært

innsyn. I et avsluttende brev til Forsvarsbygg om denne saken skrev utvalget blant annet:

«Etter sikkerhetsloven § 25a første ledd første punktum har den som har vært vurdert sikkerhetsklart rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter 'etter at avgjørelse om sikkerhetsklarering er fattet'. Bestemmelsen stiller ikke krav om at klareringsavgjørelsen skal være påklaget før det kan gis innsyn i saksdokumentene. Innsynsrett i egen sak er en grunnleggende forutsetning for enkeltindividets mulighet til å ivareta sin tarv. ... Forsvarsbygg har beklaget at A på bakgrunn av en feilaktig forståelse av regelverket ble nektet innsyn i saken. Utvalget anmoder Forsvarsbygg om å underrette A om at nektelsen av innsyn var begrunnet i en feilaktig forståelse av regelverket og at A nå kan få innsyn i klareringssaken.»

Forsvarsbygg orienterte senere utvalget om at vedkommende som ble nektet innsyn, var gitt mulighet til å se dokumentene i sin klareringssak, samt gitt utsatt klagefrist. Etter dette fant utvalget ikke grunnlag for videre oppfølging av saken.

#### SAK FRA JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENTET

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

Utvalget ba departementet vurdere hvorfor det ikke var gitt noen underretning eller begrunnelse til vedkommende i samsvar med sikkerhetsloven § 25 annet og tredje ledd. Videre ble det bedt om en redegjørelse for hvilke vurderinger som lå til grunn for avgjørelsen om å gi klarering på vilkår. Justis- og politidepartementet var enig med utvalget i at et vedtak om klarering på vilkår er en delvis negativ avgjørelse og at det derfor burde ha vært gitt en mer utfyllende begrunnelse. Ved liknende saker ville departementet legge en slik forståelse av sikkerhetsloven § 25 til grunn.

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

«I NSMs veiledning fremgår det at det må foretas en konkret vurdering av om tilknytningen kan influere på den sikkerhetsmessige skikketheten til vedkommende, hvor både tilknytningens art og graden av tilknytning inngår. Også landets sikkerhetsmessige betydning vil være et relevant moment. Ved at det ikke fremgår av saksdokumentene hvilke konkrete vurderinger Justisdepartementet har foretatt i saken samt at departementet heller ikke i ettertid har kunnet redegjøre for dette, er det noe vanskelig for

utvalget å vurdere om avgjørelsen er basert på en individuell helhetsvurdering.»

På denne bakgrunn ba utvalget departementet om å foreta en ny vurdering av saken, og forutsatte at klagerens tilknytning til den aktuelle staten og begrunnelsen for å fastsette vilkår da inngikk i vurderingen. Utvalget ba om å bli underrettet om den fornyede behandlingen av klareringssaken, og vil følge opp dette overfor Justis- og politidepartementet i 2010.

### 3.2 Komiteens merknader

En sentral del av EOS-utvalgets kontroll med NSM gjelder saker om sikkerhetsklarering, både klagesaker og ikke påklagede negative klareringsavgjørelser. Komiteen er fornøyd med at det ikke er uttalt kritikk fra EOS-utvalget ved gjennomgang av de klagesakene som er avsluttet.

Når det gjelder spørsmålene om presiseringer og endringer i saksbehandlingsrutiner mv., ønsker komiteen å bli orientert nærmere når dette er avklart.

Komiteen er tilfreds med at utvalget ikke har funnet grunn til videre oppfølging av rutinemessige inspeksjoner ved militære staber og avdelinger i 2009.

## 4. Forsvarets sikkerhetstjeneste (FOST)

### 4.1 Sammendrag

#### 4.1.1 Inspeksjoner – og generelt om kontrollen med tjenesten

Utvalget har i 2009 gjennomført tre inspeksjoner av FOST. En av inspeksjonene ble gjennomført på Jørstadmoen, der Senter for beskyttelse av kritisk infrastruktur er lokalisert. Dette er en seksjon under FOSTs informasjonssikkerhetsavdeling. Under inspeksjonene i FOST gjennomgår utvalget samtlige negative klareringsavgjørelser fra FOST siden forrige inspeksjon. I tillegg inspiserer utvalget FOSTs arkiver, journaler og elektroniske systemer. Under inspeksjonen på Jørstadmoen inspiserer utvalget dessuten de tekniske kapasitetene i seksjonen.

#### SPESIELLE UTFORDRINGER KNYTTET TIL FOST

Kontrollen av FOST har i flere sammenhenger gitt inntrykk av at tjenesten ikke har hatt tilstrekkelig forståelse for utvalgets rolle og funksjon som kontrollorgan. Utvalget har blant annet hatt vanskeligheter med å få innsyn i tjenestens rutinebeskrivelser for saksbehandling av personellsikkerhet. Også manglende fremlegging av saker og dokumenter som utvalget på forhånd har anmodet om, har vanskeliggjort utvalgets kontroll. Utvalget har dessuten merket seg at FOST i flere saker utvalget har tatt opp skrift-

lig, har hatt svært lang saksbehandlingstid, også etter gjentatte skriftlige purringer.

Utvalget har reist flere viktige spørsmål om FOSTs inngripende metodebruk, blant annet om hjemmelsgrunnlaget for FOSTs undersøkelser og notoritet knyttet til tjenestens operasjoner. FOST synes å ha vært lite bevisst de rettslige rammene for tjenestens virksomhet og betydningen av individuell rettssikkerhet.

Utvalget ser derfor positivt på at Forsvarsdepartementet utarbeider en ny instruks for sikkerhetstjenesten i Forsvaret. Instruksen vil trolig bidra til en bedre tilrettelegging for utvalgets kontroll.

#### 4.1.2 *Utvalgets innsynsrett i FOST*

Under inspeksjonen i FOST i desember 2008 ble utvalget orientert om at det var utarbeidet rutineskriv for saksbehandlingen i tjenestens personellsikkerhetsavdeling. Utvalget anmodet om å få disse oversendt, noe tjenesten avviste. Rutineskrivene ble i stedet fremlagt for utvalget under inspeksjonen i april 2009. Tjenesten påpekte da at rutineskrivene ikke var godkjent av tjenestens ledelse. Utvalget innvendte at dette ikke var relevant for utvalgets innsynsrett. Til slutt fikk utvalget oversendt rutineskrivene fra FOST. De beskriver interne saksbehandlingsprosedyrer i personellsikkerhetsaker – knyttet til blant annet økonomiske forhold, straffbare forhold, helseforhold, rus og doping, klagesaksbehandling, behandling av innsynsbegjæringer og autorisasjon for «begrenset». Ved oversendelsen av rutineskrivene ga FOST uttrykk for at tjenesten fastholdt sin skepsis til å utlevere dokumentene:

«Etter vårt syn fremstår utvalgets krav om å få disse dokumentene oversendt for inspeksjon, som noe perifert fra utvalgets hovedoppgave, som er å drive etterfølgende kontroll av våre avgjørelser jf lov av 3. feb. nr. 7 1995 § 2 siste ledd. ... Samtlige rutineskriv er av oss definert som dynamiske dokumenter. Det innebærer at det fortløpende og etter behov vil kunne bli gjennomført større eller mindre endringer og tilføyelser i dokumentene. ... FOST vil videre gi uttrykk for at vi ikke vil føle oss forpliktet til å holde EOS utvalget oppdatert med fortløpende oversendelse av nye og endrede versjoner av rutinene.»

I et avsluttende brev til FOST presiserte utvalget blant annet at dets oppgaver er angitt i kontrollloven § 3 der det fremgår at utvalget skal ta opp forhold som det ut fra kontrollformålet finner riktig å behandle, herunder også «regelverk, direktiver og praksis». Videre uttalte utvalget:

«Utgangspunktet for utvalgets innsynsrett fremgår av kontrollloven § 4 som fastslår at utvalget har en ubetinget innsynsrett i tjenestens arkiver og registre. Enhver som tjenestegjør i forvaltningen plikter på anmodning å tilveiebringe alt materiale, utstyr m.v.

som kan ha betydning for gjennomføring av kontrollen.»

For øvrig presiserte utvalget at det forventet at FOST oversender innholdsmessige endringer i rutineskrivene. Utvalget ba FOST bekrefte at en slik praksis vil bli fulgt. Utvalget har ennå ikke mottatt noen slik bekreftelse og har purret uten å få svar. Dette er beklagelig. Utvalget vil følge opp saken overfor FOST i 2010.

#### 4.1.3 *Utvalgets undersøkelser av metodebruken i FOST*

I årsmeldingen for 2008 orienterte utvalget om at det hadde undersøkt tre saker om FOSTs metodebruk. Utvalget varslet at det ville bli gitt en nærmere orientering i årsmeldingen for 2009, noe Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité også forutsatte.

##### BAKGRUNNEN FOR UTVALGETS UNDERSØKELSER

I 2008 reiste NSM i et brev til Forsvarsdepartementet spørsmål om FOSTs metodebruk innenfor tjenestens sikkerhetsetterretning. NSM uttrykte bekymring overfor FOSTs undersøkelser av

- en sikkerhetsklarert norsk person i militær stilling i utlandet (heretter omtalt som «A»)
- av den private sikkerhetsbransjen og
- av virksomheten innenfor Computer Network Defense (CND).

I et brev til Forsvarsdepartementet spurte utvalget om det var iverksatt undersøkelser på bakgrunn av NSMs henvendelse. Ut fra de alvorlige forholdene som var beskrevet og departementets opplysning om at det ikke pågikk organiserte undersøkelser, besluttet utvalget å iverksette egne undersøkelser, noe departementet ble orientert om. Fra Forsvarsdepartementet fikk utvalget på samme tidspunkt oversendt forsvarssjefens redegjørelse for saken.

##### UNDERSØKELSENS KILDER, FUNN, KRITIKK – OG UTVALGETS TILRÅDINGER

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

Utvalgets rapport understreker at det for kontrollen er «av stor betydning at tjenestene kan dokumentere virksomheten, herunder at tjenesten har notoritet på vurderinger i forhold til formål, rettsgrunnlag og



informasjonsutveksling. Dette er særlig viktig når operasjonen omfatter inngripende metodebruk, og hvor undersøkelsene retter seg mot enkeltpersoner». Utvalget påpekte videre at FOSTs vurdering av hva som anses som en «sikkerhetssak» ikke syntes å være i samsvar med regelverket, særlig i saken vedrørende A. Etter utvalgets syn burde denne saken ha vært håndtert som en personellsikkerhetssak, og undersøkelsene burde ha vært overlatt til NSM som rette klareringsmyndighet:

«FOSTs manglende bevissthet på dette punktet har resultert i at tjenesten har behandlet sensitive opplysninger om en rekke personer som ikke har relevans for tjenestens ansvarsområde. ... Av hensyn til enkeltindividet er det følgelig viktig at det er fastsatt nærmere retningslinjer for behandling av opplysninger, herunder innsamling, systematisering, gjenfinning, videreformidling, sletting etc.»

#### FORSVARSDEPARTEMENTETS MERKNADER OG UTVALGETS FORELØPIGE KONKLUSJONER

Utvalget oversendte 17. juni 2009 en gradert rapport til Forsvarsdepartementet og FOST om undersøkelsene. Forsvarsdepartementet kommenterte i brev til utvalget i november 2009 de tre sakene utvalget hadde undersøkt. Til saken om den private sikkerhetsbransjen skrev departementet at det er uakseptabelt at FOST på utvalgets anmodning verken hadde kommentert eller oversendt dokumenter vedrørende kilden i saken.

I utvalgets svarbrev til Forsvarsdepartementet ble det blant annet uttalt:

«Utvalget registrerer at Forsvarsdepartementet ser at det både fra forsvarssjefens og FOSTs side ikke er gitt tilstrekkelig informasjon om sakene og at det også i enkelte tilfeller er gitt uriktige opplysninger om forhold som har betydning for utvalgets undersøkelse av sakene. Utvalget vil igjen understreke at det er helt avgjørende for kontrollen – og for legitimiteten til virksomheten i tjenesten – at kontrollorganet gis tilstrekkelig og riktig informasjon. At dette ikke har skjedd anser utvalget som svært alvorlig.»

Utvalget vil holde seg orientert om departementets videre oppfølging. I forbindelse med utvalgets inspeksjoner av FOST i 2010 vil utvalget følge tett opp de problemstillingene sakene har reist.

#### 4.1.4 Innsyn i instruks for FOST

Utvalget mottok våren 2009 en henvendelse fra TV2 med begjæring om innsyn i Forsvarssjefens instruks til Sjef FOST. Bakgrunnen for henvendelsen var at Forsvarsdepartementet hadde nektet å gi TV2 innsyn i instruks, blant annet under henvisning til at instruks var gradert «begrenset». FOST avgraderte senere instruks og TV2 fikk innsyn i den. TV2 ba likevel utvalget om å vurdere den opprinne-

lige innsynsnektelsen og selve grunnlaget for å gradere instruks.

Utvalget ba i et brev til Forsvarsdepartementet om en orientering om hvorfor TV2 var nektet innsyn i instruks, herunder hjemmelsgrunnlaget for å nekte innsyn og begrunnelsen for å sikkerhetsgradere instruks. Det ble også spurt om hvorfor instruks etter hvert ble avgradert. Departementet svarte at tjenesten, etter å ha mottatt innsynsbejæringen, hadde gradert instruks fordi det ikke var ønskelig at tjenestens kapasiteter innenfor militær kontraetterretning ble eksponert. Utvalget kommenterte dette slik i et nytt brev til departementet:

«Av instruks fremgår det at FOST er utøvende ansvarlig for militær kontraetterretning. Det sies imidlertid ingenting om hvilken kapasitet tjenesten har innen militær kontraetterretning eller hvilket personell som er involvert i denne virksomheten. Det er derfor noe uklart for utvalget hva som var grunnen til at man mente kapasiteten og personellet kunne bli eksponert dersom det ble gitt innsyn i instruks. ... På bakgrunn av opplysningene om at instruks nå er avgradert og offentliggjort, gir forholdet ikke grunn til ytterligere oppfølging fra utvalgets side.»

Forsvarsdepartementet ved statsråden sa seg i et senere brev enig med utvalget i at det ikke hadde vært grunnlag for å gradere instruks. Departementet la til at den nye instruks om sikkerhetstjenesten i Forsvaret, som er under bearbeidelse i departementet, ikke ville bli gradert, men gjort offentlig tilgjengelig.

#### 4.1.5 FOSTs saksbehandling i klarerings saker

Under utvalgets inspeksjoner i FOST tar utvalget stikkprøver blant tjenestens negative klareringsavgjørelser. På bakgrunn av denne kontrollen har utvalget i løpet av 2009 tatt opp flere spørsmål.

#### BRUK AV TELEFONSAMTALER I SAKER VEDRØRENDE ØKONOMISKE FORHOLD

Utvalget stilte spørsmål om tjenestens bruk av telefonsamtaler i saker om økonomiske forhold og om tjenesten så det som «åpenbart unødvendig» å avholde sikkerhetssamtale i slike saker, jf. sikkerhetsloven § 21 tredje ledd. Om dette uttalte utvalget etter opplysninger om praksis fra FOST:

«Tilfeller hvor det foreligger økonomiske problemer er ofte kompliserte, og dette tilsier at vedkommende bør få mulighet til å fremlegge sin sak i en sikkerhetssamtale. Vedkommende har da mulighet til forberedelser og kan gi en forklaring i en uforstyrret atmosfære. I tillegg vil vedkommende ha krav på å stille med bisitter. ... Også det forhold at FOST bevisst følger en annen praksis enn øvrige klareringsmyndigheter er uheldig. Utvalget anmoder derfor FOST om å gjennomgå rutiner ved bruk av sikkerhetssamtale i saker vedrørende økonomiske forhold.»

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

#### FASTSETTELSE AV OBSERVASJONSTIDENS LENGDE

Observasjonstid er tidspunktet for når klarerings spørsmålet tidligst kan tas opp til ny vurdering i saker der det har vært gitt en negativ klareringsavgjørelse. Observasjonstiden skal ikke overstige fem år, og er bindende for andre klareringsmyndigheter.

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

På bakgrunn av utvalgets spørsmål om observasjonstidens lengde ga FOST etter en fornyet vurdering uttrykk for at det i samtlige saker unntatt én burde ha vært fastsatt lik observasjonstid. Utvalget hadde ingen merknader til dette, men bemerket at saken ga uttrykk for ulik praksis i tjenesten.

#### FULLMAKT TIL Å INNHENTE ØKONOMISKE OPPLYSNINGER

FOST har informert utvalget om ny rutine for behandling av økonomiske forhold i klareringssaker. Rutinen innebærer at den som skal klareres, må undertegne en fullmakt slik at FOST kan innhente flere økonomiske opplysninger om vedkommende enn de som er skrevet i personopplysningsblanketten. Ifølge FOST vil personkontroll ikke bli iverksatt i de tilfellene der denne prosedyren ikke følges. Dette reiste flere prinsipielt viktige spørsmål, som utvalget fant grunn til å kommentere:

«At det opplyses om økonomiske problemer i personopplysningsblanketten kan vanskelig sies å medføre at klareringsmyndigheten i samtlige tilfeller skal foreta en nærmere vurdering av forholdene og dermed vil kunne ha behov for ytterligere opplysninger om vedkommendes økonomi. En praksis hvor FOST rutinemessig krever samtykke til opphevelse av taushetsplikten i slike saker er følgelig for inngripende og vil være i strid med prinsippet i sikkerhetsloven § 6 om at det ikke skal nyttes mer inngripende metoder eller midler enn nødvendig. ... Utvalget anmoder derfor FOST om å ta opp problemstillinger knyttet til bruk av fullmakt med NSM med tanke på å avklare hvordan dette skal praktiseres. Utvalget vil gjerne ha en tilbakemelding når dette er gjort.»

Utvalget vil følge opp saken i 2010.

#### 4.1.6 Klage vedrørende innsyn i klareringssak – og behandlingstid

En person «A» klagde i 2007 til utvalget over et avslag fra FOST om å få innsyn i sin henlagte klareringssak. Utvalget kritiserte FOSTs lange saksbehandlingstid i saken og understreket behovet for en rask behandling av slike innsynsbegjæringer. Først nærmere ett og et halvt år senere kom FOST tilbake til utvalget med en redegjørelse: Det var gitt delvis medhold både i klagen på klareringsavgjørelsen og i klagen over innsynsnektelsen. Om saksbehandlingstiden skrev FOST at saken hadde tatt lang tid på grunn av skifte av saksbehandler og fordi saken hadde vært særdeles omfattende, kompleks og utfordrende.

Tjenesten kommenterte ikke utvalgets anmodning om å gi klageren innsyn i korrespondansen med utvalget i saken, men kommenterte dette slik i brev til klageren:

«Det anføres også at EOS-utvalget nærmest har lovet deg innsyn i disse dokumentene i sin korrespondanse med deg i anledning saken. FOST vil først beklage at EOS-utvalget med sin uttalelse har skapt en forventning hos deg om at det vil bli gitt innsyn i disse dokumentene. Det forhold at din klareringssak har vært drøftet hos EOS-utvalget som en egen sak, og at vår redegjørelse i så måte er et dokument i den saken, endrer ikke på det faktum at disse dokumentene tilhører FOST som utsteder. ... Med henvisning til det som er skrevet over blir det ikke vurdert avgradering og innsyn i dokumentene med våre redegjørelser til EOS-utvalget i anledning saken.»

I brev til FOST fra oktober 2009 uttalte utvalget blant annet:

«Utvalget har på bakgrunn av den redegjørelsen som er gitt funnet grunn til å påpeke at en behandlingstid på over halvannet år for en klageavgjørelse er svært utilfredsstillende. Når tjenesten ved førstegangsbehandlingen har brukt omtrent halvannet til to år på å treffe en avgjørelse i saken, bør det kunne forventes at tjenesten prioriterer saken når det innkommer en klage, for å unngå ytterligere ulempe for vedkommende. Som utvalget påpekte i brev herfra 3. mars 2008 og 25. november 2008, er det særlig viktig med en rask behandling av innsynsbegjæringer, fordi dette er av betydning for vedkommendes mulighet til å ivareta sine interesser i klagesaken ...

FOST har etter gjentatte henvendelser, henholdsvis 3. mars 2008, 27. mai 2008, 25. november 2008, 17. februar 2009, 10. mars 2009, 27. april 2009 og 17. juni 2009, fremdeles ikke besvart kontrollorganets henvendelse om innsyn i dokumentet. Utvalget har imidlertid gjennom oversendelse fra klager selv fått kjennskap til at tjenesten har nektet innsyn i brevet fordi dette ikke utgjør en del av 'sakens dokumenter' i henhold til sikkerhetsloven § 25 a. Etter utvalgets syn er det svært vanskelig å se at dokumentet ikke kan anses som en del av 'sakens dokumenter'.»

Utvalget anmodet videre om at også øvrig korrespondanse i saken mellom FOST og utvalget ble avgradert, slik at klageren så raskt som mulig kunne få tilsendt kopi av korrespondansen.

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

#### 4.2 Komiteens merknader

Komiteen har merket seg at EOS-utvalget kommer med til dels kraftig kritikk av FOST. Komiteen finner grunn til å presisere at det er opp til EOS-utvalget å definere eget behov for innsyn for å foreta sin kontroll av EOS-tjenestene. Det foreligger ikke hjemmel for at FOST eller andre kan nekte utlevering av dokumenter til EOS-utvalget når EOS-utvalget mener innsyn er nødvendig for kontrolloppgavet. EOS-utvalgets rett til innsyn i interne retningslinjer er ubegrenset. Komiteen presiserer at dette også gjelder «dynamiske dokumenter» som endres over tid.

Komiteen merker seg at det i flere saker har vært vanskelig å få svar fra FOST. Komiteen vil understreke at det er avgjørende for å kunne drive effektiv kontroll av EOS-tjenestene at henvendelser fra utvalget besvares uten ugrunnet opphold. Komiteen finner det svært uheldig at flere av EOS-utvalgets henvendelser til FOST fortsatt stod ubesvart ved avleveringen av EOS-utvalgets årsmelding. Komiteen legger til grunn at departementet sørger for at FOST prioriterer henvendelser fra EOS-utvalget fremover.

Komiteen har merket seg at EOS-utvalget har hatt kritiske merknader til FOSTs håndtering av en konkret sak knyttet til en ansatt i utenriks-tjenesten. Komiteen har merket seg at FOST fikk oppdraget fra Forsvarsdepartementet og at FOSTs håndtering av saken må ses i lys av dette. Komiteen understreker imidlertid viktigheten av at EOS-tjenestene generelt må være svært bevisst på rammene for egen virksomhet, særlig hva gjelder inngripende tiltak overfor enkeltpersoner. Komiteen bemerker videre at Forsvarsdepartementet som oppdragsgiver også må ha et bevisst forhold til forventet leveranse fra FOST.

Komiteen merker seg at EOS-utvalget har uttalt at «Politiet bør imidlertid ved samarbeid med andre offentlige myndigheter kunne forvente at den andre myndigheten holder seg innenfor sitt eget hjemmelsgrunnlag». Komiteen deler dette syn,

men mener ikke det kan frita samarbeidende myndighet fra det selvstendige ansvar myndigheten har for å foreta egne vurderinger, eksempelvis ved vurdering av hvilke beslag som skal tas ved ransaking.

Komiteen merker seg at EOS-utvalget har uttalt ønske om at det utarbeides et nærmere regelverk for samarbeid mellom FOST og utenlandske tjenester. Komiteen anser dette for å være et politisk hensiktsmessighetsspørsmål som bør vurderes av departementet uten at det påvirker EOS-utvalgets evne til å gjennomføre nødvendige kontrolltiltak. Komiteen merker seg at departementet vil komme tilbake til dette spørsmålet.

Komiteen konstaterer for øvrig at det i stor grad er enighet mellom Forsvarsdepartementet og EOS-utvalgets rettslige utgangspunkter i denne saken. Det er også i stor grad enighet om at FOSTs saksbehandling, manglende notoritet, unnlattelse av å informere EOS-utvalget av eget tiltak, samt mangelfulle bidrag til å opplyse saken, er uheldig. Komiteen deler dette syn og legger til grunn at departementet følger dette videre opp overfor FOST også etter vedtakelsen av ny instruks for tjenesten.

Komiteen har merket seg at regjeringen har fastsatt ny instruks for FOST og at denne kan innebære endringer i oppgavefordelingen mellom FOST og INI.

Samlet sett gir EOS-utvalgets rapport om FOST inntrykk av en tjeneste som i for liten grad har vært opptatt av å sikre et godt forhold til kontrollmyndigheten. Det er avgjørende for tilliten til tjenestene at en har et bevisst forhold til tjenestens rettslige grunnlag og hensynet til enkeltindivid.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil imidlertid vise til at det er gjennomført flere tiltak for å sikre de ansattes bevissthet, og det er grunn til å presisere at politiet etter etterforskning av flere forhold knyttet til FOST, fant at saken kunne henlegges uten at det var påvist straffbare forhold. Ansatte i FOST har over tid vært utsatt for et sterkt press også i media, knyttet til opplysninger som i stor grad har vært feilaktig fremstilt.

Ny instruks for sikkerhetstjenesten i Forsvaret legger opp til at Forsvarets senter for beskyttelse av kritisk infrastruktur (FSKI) legges inn i den nyopprettede enheten Forsvarets informasjonsstruktur (INI). Ny instruks for tjenesten kan, etter disse medlemmers syn, bidra til å svekke det helhetlige behovet Forsvaret har for å overvåke og bekjempe trusler mot Norge og norske interesser via Internett. Den kompetansen FOST/FSKI har bygget opp på dette området, er av stor betydning for Forsvarets samlede evne til å bekjempe slik fiendtlig aktivitet. Disse medlemmer er bekymret for at Forsvaret taper deler av dette kompetansemiljøet på grunn av et

forverret arbeidsmiljø, vedvarende mistanker om påstått uheldige forhold og ny instruks for tjenesten.

Komiteen er tilfreds med at problemstillingene knyttet til klarering av personell under omstilling i Forsvaret har funnet en løsning som representerer en forbedret rettsstilling for personellet.

Komiteen viser videre til at FOST har operert med såkalte «nulldokumenter» som ikke journalføres. Komiteen deler EOS-utvalgets syn på at de dokumenter som er omtalt som «nulldokumenter», må anses som en del av «sakens dokumenter», og at det derfor kan kreves innsyn i disse på samme vilkår som for sakens dokumenter for øvrig.

Komiteen viser til at Forsvarsdepartementet anmeldte FOST til politiet i forbindelse med påstander i media om ulovlig overvåking fra FOSTs side. Komiteen merker seg at politiet raskt kunne avklare at det ikke var foregått noe straffbart fra FOSTs side i disse sakene.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at Forsvarsdepartementet har et selvstendig ansvar for å sikre kvaliteten på leveransene fra FOST, og bemerker at departementet i denne saken burde foretatt grundigere undersøkelser før politianmeldelse. Gjennom enkle undersøkelser kunne departementet avklart det samme som politiet gjorde, nemlig at det ikke var foregått straffbar aktivitet.

Disse medlemmer mener videre det ikke er grunnlag for å mistro de ansattes etikk og oppmerksomhet rundt personvernutfordringer og mener det er viktig at avgjørende infrastruktur og sikkerhetstiltak ikke svekkes på grunn av interne uenigheter eller kamp mellom ulike deler av sikkerhetsmyndighetene. Disse medlemmer er også bekymret for at kontrollen med FSKI ikke lenger hører inn under EOS-utvalgets primære kontrollområde. EOS-utvalget kan foreta inspeksjoner ved militære avdelinger og staber, men dette skjer på stikkprøvebasis og ikke som ledd i deres primære kontrollfunksjon.

## 5. Etterretningstjenesten (E-tjenesten)

### 5.1 Sammendrag

#### 5.1.1 Inspeksjoner – og generelt om kontrollen med tjenesten

Utvalget har hatt tre inspeksjoner i E-tjenesten sentralt. I tillegg er det gjennomført to øvrige inspeksjoner av tjenestens tekniske innhentingsevne. Utvalget har i 2009 mottatt fem klager rettet mot E-tjenesten, hvorav samtlige også rettet seg mot PST. En av klagen rettet seg i tillegg også mot NSM og FOST. Denne saken er fortsatt til behandling. Samt-

lige saker er undersøkt i tjenesten. Det er ikke uttalt kritikk i de avsluttede sakene.

Utvalget har ved sine inspeksjoner av E-tjenesten prioritert kontrollen med den tekniske innhentingsevnen som tjenesten utfører. Teknisk sakkynndig har bistått utvalget i forbindelse med denne kontrollen.

#### 5.1.2 Samarbeidsoperasjon mellom PST og E-tjenesten

Som det er redegjort for i de to siste årsmeldingene, har utvalget undersøkt en samarbeidsoperasjon mellom PST og E-tjenesten. Undersøkelsene som har vært rettet mot E-tjenesten, har dreid seg om spørsmål knyttet til det rettslige grunnlaget for tjenestens del av operasjonen. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ba ved behandlingen av årsmeldingen for 2008 om å bli holdt orientert om utvalgets undersøkelser.

Utvalget har avsluttet arbeidet med saken. Spørsmålene utvalget har tatt opp med E-tjenesten, har vært knyttet til det rettslige grunnlaget for tjenestens del av operasjonen, herunder forholdet til etterretningstjenesteloven § 4 og rutinen for politisk godkjenning av tjenestens metoder og operasjoner. E-tjenesten har vurdert operasjonen til å være i samsvar med tjenestens rettsgrunnlag, fordi den gjaldt internasjonal terrorisme og falt innenfor kjernen av tjenestens lovpålagte oppgaver. Videre har tjenesten pekt på at operasjonen var rettet mot utlandet og ikke mot norske statsborgere. E-tjenesten framholdt blant annet følgende:

«Samarbeidsoperasjonen ble utført både i E-tjenestens og PSTs interesse. E-tjenestens operasjonsformål og fokus i denne saken var utelukkende rettet mot utenlandske (ytre) forhold. Innhenting i den konkrete sak skjedde i etterretningsloven § 4 første ledds forstand ikke 'på norsk territorium'. Vi viser i den forbindelse til den dialog og brevveksling som har vært mellom EOS-utvalget, tjenesten og FD om generelle tolkningsspørsmål vedrørende etterretningstjenesteloven § 4. E-tjenesten kan ikke se at man i denne saken har foretatt uheldige koblinger mellom rettsgrunnlaget for henholdsvis E-tjenesten og PST. Skillet mellom utenlandsetterretning og innenlandsetterretning er opprettholdt i denne saken.»

Ved avslutningen av saken uttalte utvalget at det ved samarbeid mellom tjenestene er viktig at det rettslige grunnlaget for en operasjon utredes grundig på forhånd, og at tjenestene gjør hverandre oppmerksom på rettslige skranker i eget regelverk. Siden tiltakene som var utført faktisk og teknisk sett kunne vurderes på ulike måter, fant utvalget grunn til å uttrykke noe forsiktighet i konklusjonen.

E-tjenesten uttalte deretter følgende i et brev til utvalget:

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

...  
Tjenesten har i ettertid gjennomgått og utbedret de interne rutiner for å sikre at disse forhold ivaretas ved fremtidige samarbeidsoperasjoner.»

Saken har gitt prinsipielt viktige avklaringer, og utvalget vil fortsatt være opptatt av kontrollen med samarbeidet mellom tjenestene.

### **5.1.3 Utfyllende rutiner for samarbeid mellom PST og E-tjenesten**

Utfyllende rutiner for samarbeidet mellom de to tjenestene ble fastsatt 14. oktober 2009.

Formålet med rutinene er først og fremst å presisere samarbeidet mellom tjenestene. Dette kan gjelde blant annet forholdet til utenlandske samarbeidende tjenester og myndigheter, informasjonsutveksling, analysesamarbeid og gjensidig bistand i enkeltsaker og konkrete operasjoner. Rutinene skal primært regulere samarbeidsformer som krever avklaring opp mot tjenestenes respektive rettsgrunnlag eller som er av prinsipiell betydning. Rutinene skal sikre at det ved utveksling av informasjon legges vekt på notoritet og etterprøvbarhet.

Utvalget ser positivt på at PST og E-tjenesten nå har regulert samarbeidet mellom tjenestene ytterligere. Utvalget vil fremover føre en løpende kontroll av om rutinene etterleveres, og om de gir et tilstrekkelig grunnlag for å sikre individuell rettssikkerhet på tjenestenes områder.

### **5.1.4 Informasjonsutveksling med utenlandske samarbeidende tjenester**

Etterretningstjenesteloven bestemmer at en av E-tjenestens oppgaver er å skaffe informasjon om internasjonal terrorisme. Tjenesten samarbeider derfor med utenlandske etterretnings- og sikkerhetstjenester. Under inspeksjonene foretar utvalget søk og stikkprøver blant meldinger som tjenesten har sendt til utenlandske tjenester. Tjenesten vurderer så om det av kildevern hensyn overfor samarbeidende tjenester bør gjøres unntak fra utvalgets innsynsrett i meldingenes innhold. Dersom slike hensyn gjør seg gjeldende, skal tjenesten begrunne overfor utvalget hvorfor unntak gjøres. Og den skal meddele utvalget hva slags informasjon som er blitt unntatt fra utvalgets innsyn.

Et viktig kontrollpunkt for utvalget er å undersøke hvorvidt tjenesten overholder forbudet i etterretningstjenesteloven § 4. Den slår fast at E-tjenesten på norsk territorium ikke skal «overvåke eller på annen fordekt måte innhente informasjon om norske

fysiske eller juridiske personer». Tjenesten kan imidlertid etter loven oppbevare informasjon også om norske borgere såfremt informasjonen har direkte tilknytning til ivaretagelsen av tjenestens lovbestemte oppgaver. Utvalget må derfor kontrollere hvordan mottatt informasjon, eller informasjonsforespørsler om norske borgere, behandles av tjenesten. Praksis er at mottatt informasjon om norske borgere enten slettes eller videresendes til PST. Utvalget kontrollerer både informasjon som tjenesten videresender til PST, og at tjenesten ikke utleverer informasjon om norske borgere til utenlandske samarbeidspartnere.

Etterretningstjenesten har etablert et system for internkontroll som skal fange opp brudd på interne rutiner, også i forhold til informasjonsutveksling med utenlandske samarbeidende tjenester. Tjenesten vil i den forbindelse styrke sin interne opplæring.

Utvalget vil holde seg orientert om tjenestens internkontroll i 2010 og tar sikte på å foreta en mer regelmessig kontroll av tjenestens informasjonsutveksling med samarbeidende tjenester i tiden fremover. Utvalgets kontroll med tjenestens informasjonsutveksling med utenlandske samarbeidende tjenester i 2009 har ikke gitt grunnlag for kritikk av tjenesten.

### **5.1.5 Utvalgets kontroll med tjenestens tekniske informasjonsinnhenting**

Utvalget har ved inspeksjonene av E-tjenesten i 2009 prioritert kontrollen av tjenestens tekniske innhentingsevne. Hovedformålet med denne kontrollen er å se til at tjenesten ikke på norsk territorium overvåker norske personer, jf. igjen etterretningstjenesteloven § 4.

I løpet av 2009 har utvalget sammen med E-tjenesten etablert nye inspeksjonsrutiner av tjenestens tekniske innhenting: I større grad enn tidligere forbereder sekretariatet inspeksjonene sammen med utvalgsleder og teknisk sakkyndig. Dette vil føre til en grundigere og mer relevant kontroll av tjenestens tekniske informasjonsinnhenting.

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

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

## 5.2 Komiteens merknader

Komiteen er fornøyd med at EOS-utvalget ikke finner grunnlag for kritikk i avsluttede klagesaker rettet mot E-tjenesten. Komiteen er videre enig med EOS-utvalget i at det ved operativt samarbeid mellom PST og E-tjenesten klargjøres hvilke rettslige rammer den enkelte tjeneste opererer under og at tjenestene gjør hverandre oppmerksom på dette. Komiteen er tilfreds med at det er fastsatt utfyllende rutiner for samarbeidet mellom PST og E-tjenesten.

Komiteen er videre fornøyd med at utvalget ikke har funnet kritikkverdige forhold i forbindelse med kontrollen av den tekniske innhentingsvirksomheten til E-tjenesten, herunder forbudet mot overvåking av norske borgere. Tilsvarende gjelder for tje-

nestens informasjonsutveksling med utenlandske samarbeidende tjenester.

## 6. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 18 (2009–2010) – årsmelding fra Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget) for 2009 – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 25. mai 2010

**Anders Anundsen**

leder og ordfører



