



# Innst. 401 S

(2012–2013)

## Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 7:2 (2012–2013)

### Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om særskilt melding til Stortinget fra EOS- utvalget – PSTs registrering av personer tilknyttet to muslimske miljøer

Til Stortinget

## 1. Sammendrag

### 1.1 Innledning

Utvalget meldte i årsmeldingen for 2010 at det hadde kritisert PST for å ha behandlet opplysninger om enkeltpersoners politiske og religiøse overbevisning i strid med PST-instruksen § 15. Som følge av dette besluttet utvalget i 2011 å igangsette et prosjektarbeid knyttet til temaet. Formålet med prosjektet har vært å undersøke PSTs personregistreringer knyttet til to muslimske miljøer, der særlig forholdet til PST-instruksen § 15 kunne være problematisk.

Etter å ha blitt informert om utvalgets prosjektarbeid opplyste PST under en inspeksjon i DSE i juni 2012 at tjenesten selv hadde sett et behov for å undersøke sine registreringer knyttet til de to miljøene. PST informerte utvalget om at den interne gjennomgangen viste at tjenesten har registrert personer og behandlet informasjon som ikke er relevant for PSTs oppgaveløsning. Tjenesten opplyste at det er behandlet opplysninger i strid med PST-instruksen § 15. PST tok funnene alvorlig, og ville vurdere tre oppfølgingstiltak: sterkere fagledelse, mulig sentral godkjenning ved førstegangsregistrering i arbeidsregisteret og kursing av ansatte. Tjenesten ville videre iverksette tiltak for å revurdere registreringene på de to aktuelle miljøene, for å unngå flere registreringer i strid med regelverket. PST mente det var viktig å gjøre dette parallelt med utvalgets prosjekt, og ønsket

ikke å vente på at utvalget avsluttet prosjektet. Utvalget ser positivt på at tjenesten har iverksatt tiltak for å rydde opp i egen registreringspraksis.

### 1.2 Prosjektets emne, formål og gjennomføring

PST-instruksen § 15 forbyr registrering av personer kun på bakgrunn av blant annet en persons politiske eller religiøse overbevisning, og setter dermed begrensninger for hvilke personer tjenesten har rettslig grunnlag for å overvåke i forebyggende øyemed. Der tjenesten følger med på medlemmer av politiske eller religiøse miljøer som det i utgangspunktet kan være relevant for PST å overvåke, vil overvåking av deler av miljøet kunne reise spørsmål om forholdet til instruksens § 15.

Utvalget har ved flere anledninger stilt spørsmål til PST om grunnlaget for å registrere personer som har en perifer tilknytning til miljøer som tjenesten overvåker i forebyggende øyemed. I enkelte tilfeller har tjenesten erkjent at behandlingen av opplysninger om enkeltpersoner har vært i strid med PST-instruksen § 15.

Utvalget har ikke tidligere gjennomført systematiske undersøkelser av PSTs registreringer av hele eller deler av enkeltmiljøer som tjenesten følger med på. Gjennom dette prosjektet har utvalget ønsket å undersøke PSTs registreringspraksis i to utvalgte muslimske miljøer som utvalget under inspeksjoner har sett det har vært mange arbeidsregistreringer knyttet til.

Formålet med prosjektet har vært å undersøke om tjenestens registrering av opplysninger om personer tilknyttet de to miljøene er innenfor regelverket.

Blant problemstillingene utvalget har ønsket å undersøke, er hvilken tilknytning en person må ha til et miljø av begrunnet interesse for PST for at det skal

være lovlig for PST å registrere vedkommende i sitt arbeidsregister.

Dokumentet gjør rede for gjennomføringen av prosjektet, herunder undersøkelsesmetode, avgrensninger og ressursbruk.

### 1.3 Oppsummering av funnene i prosjektet

Utvalget har funnet det hensiktsmessig å dele personkretsen som PST har registrert i arbeidsregisteret inn i sentrale og ikke-sentrale personer i miljøet. Med sentrale personer menes ikke kun personer med formelle posisjoner, verv, stillinger eller andre forhold knyttet til miljøene, men først og fremst personer som PST anser som toneangivende i forbindelse med det bekymringsverdige forholdet tjenesten undersøker:

1. Utvalget mener at PST i utgangspunktet har hatt grunnlag for overvåkingen av sentrale personer knyttet til de to miljøene. Det vil si at det var nødvendig i forebyggende øyemed innenfor kontraterrorfeltet å danne seg et bilde av visse personer i miljøene.
2. PST har likevel over tid behandlet mange enkeltopplysninger om personer i miljøene, som etter utvalgets oppfatning ikke synes å tilfredsstille kravene til nødvendighet og relevans i PST-instruksen §§ 13 og 14. Dette omfatter både irrelevante opplysninger om sentrale personer og opplysninger om mer perifere personer som det ikke synes nødvendig for PSTs oppgaveløsning å behandle opplysninger om.
3. Tjenesten har videre behandlet opplysninger om en rekke personer i strid med PST-instruksen § 15, ved å registrere opplysninger om dem kun på bakgrunn av hva som er kjent om deres religiøse overbevisning.
4. Flere personer er omtalt i arbeidsregisteret Smart på en måte som innebærer at de ikke har blitt eller blir revurdert og slettet etter den såkalte femårsregelen, blant annet fordi de ikke er opprettet som egne personobjekter.
5. Mulig ukritisk innhenting og bruk av kildeinformasjon kan ha vært en medvirkende årsak til den omfattende registreringspraksisen utvalget har sett i undersøkelsen.

### 1.4 Rettslig grunnlag for PSTs oppgaver og overvåking

Innenfor alle PSTs oppgaver er tjenestens forebyggende arbeid det viktigste virkemiddelet for å motvirke trusler mot nasjonal sikkerhet og selvstendighet. Det som særlig skiller PSTs virksomhet fra det øvrige politiets virksomhet, er tjenestens forebyggende arbeid mot miljøer og personer som ikke er mistenkt for et konkret straffbart forhold.

Overvåking i forebyggende øyemed rettet mot enkeltindivider som ikke er mistenkte for konkrete straffbare handlinger utfordrer hensynet til personvernet.

Tjenesten kan med hjemmel i politiloven og PST-instruksen registrere enkeltpersoner og organisasjoner som kan knyttes til ekstreme grupper eller organisasjoner, som tjenesten har grunn til å frykte støtter eller kan utføre nærmere bestemte straffbare handlinger i Norge eller i utlandet.

Før ikrafttredelsen av PST-instruksen gjaldt Alminnelig instruks for politiets overvåkingstjeneste. (heretter overvåkingsinstruksen) fra 1994. I 1999 kom rundskriv om registrering og arkivering i Politiets overvåkingstjeneste (heretter registreringsrundskrivet) som anga nærmere kriterier for registrering. Da PST begynte å følge med på miljøene, var det henholdsvis registreringsrundskrivet og overvåkingsinstruksen som regulerte registreringsadgangen.

PST-instruksen § 15 fastsetter følgende begrensning:

«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.»

Utgangspunktet er at det ikke er nødvendig for PST å registrere opplysninger om en person bare fordi han eller hun tilhører en bestemt religion, stemmer på et lovlig politisk parti eller kommer fra en bestemt nasjon mv.

### 1.5 Oversikt over PSTs overvåking av personer i miljøene

#### 1.5.1 Oversikt over PSTs overvåking rettet mot miljø 1

PST har, etter det utvalget kan se, hatt interesse for miljøet siden 1990-tallet. I en tiårsperiode er registreringspraksisen begrenset, og det er ingen negative opplysninger om miljøet i arbeidsregisteret før på 2000-tallet. I de neste fem årene har PST nærmest kontinuerlig forebyggende saker pågående mot personer med en eller annen form for tilknytning til miljøet. Kun én sak er rettet mot en gruppe i miljøet, mens de resterende sakene retter seg mot én eller flere enkeltpersoner som er tilknyttet dette. Enkelte av de sentrale personene er også knyttet til saker opprettet i andre politidistrikter.

Totalt er ca. 110 personer tilknyttet registreringene på miljøet som objekter i arbeidsregisteret, med varierende mengde arbeidsregistreringer knyttet til seg. Flesteparten av arbeidsregistreringene stammer fra en kortere periode sent på 2000-tallet. Det er ikke

kjent hva dette skyldes, men det kan synes som om det var mye interne stridigheter i miljøet på dette tidspunktet. Blant annet vies én person stor oppmerksomhet fra PST. Han er tilknyttet 124 hendelser i Smart som objekt. En stor del av disse er opprettet etter at en forebyggende sak rettet mot vedkommende var avsluttet.

I en periode på seks år benyttet PST seg av minst 19 forskjellige kilder. Totalt er det registrert i underkant av hundre hendelser med bakgrunn utelukkende i kildesamtaler, som igjen er delt opp i flere separate etterretningshendelser.

### **1.5.2 Oversikt over PSTs overvåking rettet mot miljø 2**

PST har, etter det utvalget kan se, siden begynnelsen av 2000-tallet opprettet 14 forebyggende saker mot personer som kan knyttes til miljøet. En forebyggende sak ble nokså raskt opprettet mot initiativtakeren bak miljøet, to år før miljøet formelt ble etablert. Fra dette tidspunktet er vedkommende tilknyttet forebyggende saker ved PST-enheten i det aktuelle politidistriktet sammenhengende i omtrent åtte år. Forebyggende sak ble også opprettet mot miljøet som sådant, samtidig med at dette formelt ble stiftet.

Hovedobjektene i de fleste andre forebyggende sakene rettet mot personer med tilknytning til miljøet er enkeltpersoner med formelle verv i miljøet. Noen få av de forebyggende sakene gikk over i etterforskingsaker i PST. Enkelte av de sentrale personene ble også knyttet til andre saker som er opprettet av PST i andre politidistrikter. Forebyggende sak ble også opprettet mot en person i utlandet, på bakgrunn av vedkommendes relasjon til miljøet.

Senere ble flere forebyggende saker mot sentrale personer avsluttet, innlemmet og videreført samlet i et større sakskompleks i én forebyggende sak. Denne saken var rettet mot en gruppe på fem sentrale personer i miljøet.

Utenfor de mange forebyggende sakene mot personer i miljøet, utarbeidet PST i en periode på omtrent åtte år ca. 370 arbeidsregistreringer knyttet til miljøet som objekt i arbeidsregisteret. I perioden benyttet PST seg av minst 12 forskjellige kilder. Totalt er det registrert i overkant av hundre hendelser med bakgrunn utelukkende i kildesamtaler, som igjen er delt opp i flere separate arbeidsregistreringer.

I arbeidsregisteret behandler PST opplysninger om omtrent 140 tilknyttede enkeltpersoner i etterretningshendelsene der miljøet er tilknyttet som objekt. Arbeidsregistreringene på personene utenfor forebyggende saker varierer fra én hendelse på en tilsynelatende perifer person, til flere hundre etterretningshendelser på initiativtakeren. I en periode på ca. ti år registrerte PST i underkant av 300 arbeidsregistreringer på denne personen i Smart, utenfor de fore-

byggende sakene vedkommende var innlemmet i. Det er også et eksempel på at PST har registrert 100 ulike arbeidsregistreringer på en person i arbeidsregisteret som PST ikke har hatt forebyggende sak mot.

## **1.6 Utvalgets vurdering av PSTs registreringspraksis**

### **1.6.1**

#### **1.6.1.1 UTGANGSPUNKTET FOR PSTS OVERVÅKING AV PERSONER I MILJØ 1**

Når det gjelder overvåkingen av miljøet, kan utvalget på bakgrunn av det ovennevnte vanskelig si noe om utgangspunktet for registreringen i starten av 1990-tallet.

Etter noen år rettes PSTs interesse seg konkret mot å undersøke om det finnes ekstreme elementer i miljøet, herunder om personer som er tilknyttet miljøet har ekstreme holdninger og om det gir økonomisk støtte til terrororganisasjoner. Slik sett fremkommer etter hvert begrunnelsen for hvorfor tjenesten anså det som nødvendig i forebyggende øyemed å rette sin overvåkingsvirksomhet mot miljøet og sentrale personer der. Utvalget legger til grunn at PST hadde tilstrekkelig grunnlag for å iverksette undersøkelser rundt miljøets potensielle knytninger til ekstrem islamisme.

#### **1.6.1.2 UTGANGSPUNKTET FOR PSTS OVERVÅKING AV PERSONER I MILJØ 2**

Utvalget har ikke funnet grunn til å betvile at opplysningene som PST mottok fra samarbeidende tjeneste var av en slik karakter at det var nødvendig for tjenesten å undersøke forholdet nærmere gjennom å registrere opplysninger, samt å opprette den innledende forebyggende saken mot hovedpersonen. Det må samtidig ha vært nødvendig for tjenesten å danne seg en oversikt over sentrale personer i miljøet rundt vedkommende.

#### **1.6.1.3 PSTS VEDVARENDE OVERVÅKING AV SENTRALE PERSONER I MILJØENE**

PSTs overvåking av miljøene som sådanne og av sentrale personer tilknyttet de to miljøene, pågikk i begge tilfeller i over ti år. PST har registrert en stor mengde opplysninger om personene i arbeidsregisteret. Spørsmålet er om registreringene oppfyller kravene til nødvendighet og relevans sett ut fra formålet med behandlingen.

Utvalget finner det naturlig at PST i en tidlig fase registrerte opplysninger om hvem som hadde formelle posisjoner og verv i miljøene, herunder opplysninger om deres møtevirksomhet, vedtekter, medlems-tall, kontakter i utlandet, finansiell situasjon, ideologisk ståsted og opplysninger om angivelige ekstremistiske holdninger mv. Slike opplysninger var rele-

vante for PST i kartleggingsfasen for å danne seg et bilde av miljøene. Tjenesten benyttet seg i stor grad av forskjellige personer som kilder til informasjon i de to miljøene. Til sammen ble det i hvert miljø gjort bruk av et titalls ulike kilder med varierende grad av troverdighet. PST hadde også samtaler med personer i miljøene, herunder personer som var under overvåking av PST i pågående saker hos tjenesten.

Etter hvert som tiden gikk og overvåkingen vedvarte over flere år med behandling av en mengde personopplysninger om de sentrale personene i arbeidsregisteret, mener utvalget at det kan stilles spørsmål om intensiteten og omfanget av PSTs registreringspraksis oppfyller kravene til relevans etter PST-instruksen § 14.

I tillegg til relevante opplysninger registrerte PST en rekke opplysninger om de sentrale personenes livsførsel, fremtoning mv., uten at det fremgår noe mer konkret om hvorfor opplysningene er relevante og hvordan opplysningene kan knyttes til formålet med undersøkelsene.

Selv om flere av de sentrale personene ble innlemmet i stadig nye saker hos PST, ble de mange forebyggende sakene etter tur avsluttet, uten at tjenesten fikk «bekreftet eller avkreftet» forberedelse av straffbare forhold eller noe voldspotensial hos miljøene. Registreringen av hendelser i arbeidsregisteret fortsatte også i vesentlig grad på personer som var «sjekket ut» av de forebyggende sakene.

Til tross for manglende bekreftelse på at personer i miljøene bedrev ulovlig virksomhet i form av støtte til terrororganisasjoner mv., kan ikke utvalget se noen merkbare endringer i PSTs registreringspraksis over tid på de sentrale personene som det i utgangspunktet var nødvendig for PST å følge med på. Utvalget hadde forventet å se en utvikling der tjenesten etter hvert spisset sine undersøkelser ved å skille ut relevante opplysninger om sentrale personer. I stedet registrerte PST, slik utvalget ser det, også en rekke opplysninger som ikke fremstår som relevante ut fra formålet med overvåkingen.

Etter utvalgets vurdering har PST behandlet mange flere opplysninger om de sentrale personene enn det har vært rettslig grunnlag for. Relevanskravet i registreringsrundskrivet og i PST-instruksen § 14 tilsier at tjenesten burde avstått fra å behandle en rekke opplysninger om de sentrale personene gjennom den tiårsperioden disse var under overvåking.

#### 1.6.1.4 OVERVÅKINGEN AV PERSONER SOM IKKE ER SENTRALE I MILJØENE

En organisasjons voldspotensial vil kunne ha betydning for hvor stor krets i et miljø som kan overvåkes. Spørsmålet er imidlertid når tilknytningen til en organisasjon eller en sentral person er for fjern,

avledet eller perifer til at nødvendighetskriteriet i PST-instruksen § 13 er oppfylt.

Dersom en definert terroristorganisasjon oppretter en «filial» i Norge, tilsier dette at opplysninger om en vid krets av personer med tilknytning til filialen eller sentrale personer i miljøet kan overvåkes av PST. I slike tilfeller vil det kunne være nødvendig for PST å behandle opplysninger om religiøse ledere, medarbeidere, kasserere, vaktmestere, sjåfører eller renholdspersonell, dersom dette er nødvendig og relevant for PSTs oppgaveløsning.

For miljøer der voldspotensialet er uavklart eller usikkert, må kretsen av personer det kan behandles opplysninger om, bli snevrere. Enhver tilknytning til et slikt miljø eller sentrale personer i miljøet kan ikke i seg selv begrunne overvåking.

Kretsen av personer som tjenesten i forebyggende øyemed kan overvåke, herunder behandle opplysninger om i arbeidsregisteret, avhenger av om PST kan bekrefte om miljøet eller personer i det har et voldspotensial. Kan ikke dette bekreftes vil grunnlaget for overvåkingen etter hvert bli svakere, og kan bortfalle helt.

Til tross for at PST over tid ikke har avdekket et voldspotensial i de to miljøene har tjenesten fortsatt å registrere opplysninger om perifere personer. Dette gjelder både personer som har vært tilknyttet miljøene formelt, og personer som på en eller annen måte har vært i kontakt med miljøene eller personene.

Etter at forebyggende saker mot miljø 2 ble avsluttet, uten at PST avdekket et voldspotensial, registrerte tjenesten likevel flere nye objekter med en eller annen form for tilknytning til miljøet. Flere av disse registreringene er begrunnet med at «ledende personer [i miljøet] kan knyttes til et miljø som forfekter vold som et politisk virkemiddel», «som PST frykter kan være arnested for radikalisme og voldelig politisk islam (ekstrem islamisme)».

Utvalgets undersøkelse viser at PST har behandlet opplysninger om et titalls personer hvis tilknytning til miljøene eller sentrale personer i miljøene fremstår som for fjern, avledet eller perifer til at kravene for registrering synes å være oppfylt.

PST forsøkte på et tidspunkt også å skaffe seg medlemslisten til ett av miljøene. Utvalget er ikke uenig i at PST til en viss grad måtte følge med på utviklingen i miljøene over tid og miljøets sentrale medlemmer, selv om voldspotensialet ikke var avklart. Etter utvalgets syn var det aldri rettslig grunnlag for å kartlegge den totale medlemsmassen i miljøet.

#### 1.6.1.5 SÆRLIG OM VARIGHETEN AV PSTS OVERVÅKING

Utvalget har forståelse for at det er vanskelig å bekrefte at en person har voldelige holdninger eller å

avkrefte noens voldspotensial. Vurderingen av hvor lenge overvåkingen kan foregå i tid må foretas på bakgrunn av en konkret politifaglig vurdering fra PSTs side ut fra kravene til behandling av opplysninger i PST-instruksen og retningslinjer for behandlingen.

Lundkommisjonen viser i sin drøftelse av holdsmessighetsprinsippet til at det bør kreves at overvåking eller kartlegging av et miljø, som «ute-lukkende er basert på mistanke om at en politisk organisasjon er eller kan bli engasjert i ulovlige aktiviteter, har grunnlag i regelmessige vurderinger av om grunnlaget for overvåkingen er tilstede». Utvalget tiltrer denne vurderingen, som også må gjelde for overvåking av religiøse miljøer. PST bør følgelig med jevne mellomrom vurdere om tjenesten er på rett spor, det vil si om det fortsatt er rettslig grunnlag for overvåkingen.

PST hadde forebyggende sak mot en person i miljø 2 gående sammenhengende i omtrent åtte år, uten at tjenesten fikk bekreftet forberedelse av det straffbare forholdet som dannet grunnlaget for undersøkelsen. Som PST selv understreker i avslutningen av sakskomplekset mot sentrale personer av miljøet, er dette «saken som har pågått lengst og etter vår vurdering – kanskje i overkant lenge». Utvalget er enig med PST i dette.

For øvrig har ikke utvalget funnet grunnlag for å fastslå generelt at PSTs overvåking av miljøene som sådan har pågått for lenge, selv om registreringsomfanget er stort og overvåkingen har pågått over en lang tidsperiode. Utvalget kan imidlertid ikke se at PST har foretatt noen konkret vurdering av hvilken reell mulighet som forelå for å få mistankene bekreftet gjennom den fortsatte overvåkingen, sett i forhold til hvor lenge undersøkelsen pågikk og dens inngripende karakter.

Den såkalte femårsregelen innførte krav om at arbeidsregistreringer som ikke er tilført nye opplysninger etter fem år skal gjennomgås og slettes dersom de ikke lenger er nødvendig for formålet. Behandling av irrelevante opplysninger kan dermed medføre at personregistreringer, som skulle vært revurdert etter femårsregelen, ikke blir revurdert som forutsatt, fordi femårsfristen avbrytes. Utvalget har imidlertid ikke funnet grunnlag for å fastslå konkret at PSTs registreringer også av irrelevante opplysninger har medført at sentrale personer har unngått å bli revurdert etter femårsregelen.

## **1.6.2 Overvåking i strid med PST-instruksens § 15**

### **1.6.2.1 FORBUDET MOT OVERVÅKING KUN PÅ BAKGRUNN AV PERSONERS NASJONALITET**

#### ELLER POLITISKE OG RELIGIØSE OVERBEVISNING MV.

PST-instruksens § 15 er en viktig bestemmelse, både historisk og aktuelt. Bestemmelsen må sees på bakgrunn av de grunnlovfestede rettighetene om religions- og organisasjonsfrihet, som innebærer at alle personer står fritt til å praktisere og gi uttrykk for sin overbevisning uten utilbørlig innblanding fra myndighetenes side.

Et spørsmål utvalget også tidligere har vurdert er når det kan være nødvendig for PST å behandle opplysninger om politisk, religiøs og filosofisk overbevisning mv.

PST kan ikke være avskåret fra å følge med på personer eller organisasjoner som har ekstreme holdninger for å avklare om det foreligger et mulig voldspotensial. PST har i dag, etter den såkalte firemånedersregelen, uansett grunnlag for å registrere opplysninger om en person i fire måneder, dersom det er nødvendig for å avklare om kravene til formålsbestemthet, nødvendighet og relevans er oppfylt. Etter fire måneder, eller på registreringstidspunktet der firemånedersregelen ikke brukes, må behandlingen av opplysninger om enkeltpersoner oppfylle kravene i PST-instruksens og retningslinjene.

Fra 2007 ble det i retningslinjene § 3-4 også innført et krav om utarbeidelse av en konkret arbeidshypotese ved førstegangsregistrering i arbeidsregisteret. Bestemmelsen har blant annet til formål å synliggjøre tjenestens faglige vurdering av kravene til registreringens formålsbestemthet, nødvendighet og relevans.

Ifølge retningslinjene § 3-7 skal opplysninger ikke oppbevares lenger enn nødvendig ut fra formålet med behandlingen. Tjenesten bør følgelig med jevne mellomrom vurdere opplysningenes nødvendighet og relevans også underveis i overvåkingen av personer og organisasjoner. Arbeidsregistreringer som ikke er tilført nye opplysninger på fem år skal uansett gjennomgås. Femårsregelen gir dermed uttrykk for en minstestandard for PSTs gjennomgang av arbeidsregistreringer.

#### 1.6.2.2 VURDERING AV PSTS BEHANDLING AV OPPLYSNINGER OM RELIGIØS OVERBEVISNING MV.

PST har registrert opplysninger om praktisering av religiøs overbevisning, uten at formålet med behandlingen av opplysningene fremgår tydelig nok. Selv om PST isolert sett hadde grunnlag for å overvåke personene som ledd i tjenestens forebyggende arbeid, kan utvalget vanskelig se at behandlingen av tilsynelatende lite relevante opplysninger om religiøs praksis hos sentrale personer har hjulpet tjenesten med å avklare miljøenes voldspotensial.

Med unntak av enkelte kommentarer om at den religiøse praktiseringen ofte tolkes som «tegn på ekstreme islamistiske holdninger» e.l., fremgår det sjelden av sammenhengen hvorfor tjenesten anser opplysningene om religiøs praksis som nødvendige og relevante. Selv om retningslinjene bare stiller krav til arbeidshypotese ved førstegangsregistrering, er det altså påkrevet at formålet med behandlingen av opplysninger skal angis konkret ved den enkelte arbeidsregistrering. Etter utvalgets oppfatning bør bakgrunnen for å behandle opplysninger som omtalt i PST-instruksen § 15 derfor fremgå av sammenhengen, dersom tjenesten mener at det er relevant for PST å behandle slike opplysninger. Dette vil også kunne lette utvalgets kontroll med etterlevelsen av denne bestemmelsen.

Utvalget har sett eksempler på at PST har behandlet opplysninger om en rekke personer kun på bakgrunn av hva som er kjent om deres religiøse overbevisning, i strid med forbudet i PST-instruksen § 15.

### **1.6.3 Særlig om PSTs bruk av kilder som innhentingsmetode**

Omtrent 90 prosent av de innsamlede opplysninger utenfor forebyggende sak synes å stamme fra et titalls ulike kilder i de to miljøene.

I noen av kilderapportene utvalget har gjennomgått synes det åpenbart at enkelte kilder står i en slags «opposisjon» eller konflikt med personene i eller rundt selve miljøet de gir opplysninger om. Utvalget har videre sett flere eksempler på at kilder gir motstridende informasjon, uten at dette synes å gi seg utslag i det samlede registreringsgrunnlaget av om vedkommende kan være en voldelig ekstremist eller ikke. Det er ofte få vurderinger/kommentarer fra saksbehandler knyttet til hvorfor kildeopplysningene anses nødvendige eller relevante for tjenesten.

Utvalget mener å se en sammenheng mellom PSTs bruk av kilder, tjenestens omfattende registreringspraksis utenfor forebyggende sak og det forhold at overvåkingen av de to miljøene og tilknyttede personer har pågått over en lang tidsperiode. Utvalget stiller spørsmål om ikke ukritisk bruk av kildeinformasjon kan ha medvirket til at PST over tid ikke har klart å skille ut opplysninger som er irrelevante for tjenesten.

Utvalget tok allerede i mai 2010 opp med PST enkelte sider knyttet til tjenestens behandling av opplysninger som er fremkommet gjennom bruk av kilder. Utvalget uttalte blant annet at PST alltid bør vurdere om det er hjemmel til å behandle opplysninger om enkeltpersoner, før opplysningene registreres av tjenesten.

I brev 4. mars 2011 opplyste tjenesten til utvalget at PST over en periode hadde arbeidet med å endre

sine rutiner for behandling av opplysninger i etterkant av møter med kilder og kontakter.

PSTs bruk av kilder mot miljøene i dette prosjektet er hovedsakelig knyttet til PSTs kildeføring for tjenestens tilbakemelding om bruken av kilder og vurderingen av kildeinformasjon i mars 2011.

Utvalget ser det som positivt at PST har vurdert sin bruk av kildeinformasjon. Samtidig viser utvalgets undersøkelse at også noe av kildeinformasjonen som er behandlet etter mars 2011, ikke er i samsvar med regelverkets krav til behandling av opplysninger.

### **1.6.4 Mangler ved opprettelser av objekter og manglende revurdering etter femårsregelen**

Retningslinjer for behandling av opplysninger i PST fastsetter hvem PST kan behandle opplysninger om og hvilke opplysninger PST kan behandle om personen. Den enkelte person skal «merkes med den rollen vedkommende har som registrert».

En annen grunn til kravet om oppretting av personer som objekter i registeret er regelen om at arbeidsregistreringer som ikke er tilført nye opplysninger i løpet av fem år skal gjennomgås. Arbeidsregistreringene skal slettes dersom de ikke lenger er nødvendige for formålet med behandlingen.

Utvalgets undersøkelse har vist at tjenesten har behandlet opplysninger om flere titalls personer som ikke er opprettet som egne objekter i Smart. Dette gjelder både personer som utvalget ikke kan se at det er nødvendig eller relevant å behandle opplysninger om overhodet og personer PST har et grunnlag for å registrere. Konsekvensen er at disse personene ikke har vært eller blir revurdert, i strid med femårsregelen.

### **1.6.5 Forebyggende sak eller behandling av opplysninger i Smart?**

Undersøkelsen synes å vise at PST har utfordringer med hensyn til å vurdere hva som er nødvendige og relevante opplysninger for tjenesten utenfor forebyggende sak. Dette gjelder også behandlingen av opplysninger om personer som det i utgangspunktet er legitimt for PST å overvåke i forebyggende sak. Utvalget er usikker på nødvendigheten av dette tosporete systemet i konkrete tilfeller, særlig sett på bakgrunn av at forebyggingen i og utenfor sak har det samme formålet.

Ved avslutning av forebyggende sak skal opplysningene i saken gjennomgås og vurderes med tanke på om opplysningene kan sperres. I forbindelse med sperrespørsmålet skal det tas stilling til om enkelte av opplysningene i saken er nødvendige for forebyggende virksomhet generelt, og derfor skal viderebehandles som arbeidsregistreringer. Det synes å være

relativt få opplysninger fra de forebyggende sakene relatert til de to miljøene som er videreført som arbeidsregistreringer i Smart.

Sjef PSTs direktiv for sikkerhetstjenesten fastsetter regler om avholdelse av samtaler med personer PST har saker mot. Hovedregelen er at det i forebyggende saker ikke skal avholdes samtaler med den person saken retter seg mot. Etter utvalgets oppfatning synes regelen å være et utslag av selvinkrimineringsforbudet, som er et sentralt prinsipp i straffetretten.

Utvalget har merket seg at PST gjennomfører samtaler med en rekke personer som er knyttet til de to miljøene. Flere av disse er blant de sentrale personene PST følger med på, og som skifter mellom å ha rollen «kontaktperson», «hovedobjekt» og «omhandlet» i arbeidsregisteret. Som ledd i informasjonsinnhentingen gjennomførte PST i flere tilfeller samtaler med personer som selv inngår som hovedobjekter i forebyggende saker.

En nærmere vurdering av forbudets betydning i PSTs forebyggende saker og bruk av kontakter faller utenfor utvalgets prosjektundersøkelse.

Utvalget har sett flere eksempler på at personer som inngår i forebyggende saker hos PST også har blitt tildelt rollen «kontakt» for tjenesten. Det er uheldig at en person som er under overvåking av PST samtidig kan anses som «kontakt» for tjenesten, da vedkommendes kontakt med PST åpenbart ikke kan anses for å være uproblematisk for vedkommende.

Utvalget har videre sett at en person, som har flere hundre etterretningshendelser knyttet til seg i arbeidsregisteret, også er gitt rollen som «positiv kontakt» i Smart. PST har neppe hatt grunnlag for å kategorisere vedkommende som «positiv» kontakt for tjenesten, på bakgrunn av de mange negative opplysningene som er registrert om personen.

Utvalget har forståelse for at tjenesten også vil måtte gjennomføre samtaler med personer som er i tjenestens søkelys, men mener det kan være en fordel med enda klarere rutiner og rammer for gjennomføringen av samtaler og møter med personer som ikke utelukkende kan anses som «kontakter» for tjenesten.

### 1.7 Avsluttende merknader

PST møter store utfordringer i arbeidet mot terror og ekstremisme. Avdekking av et miljøes eventuelle støtte til terrorisme og voldelig ekstremisme kan være svært tidkrevende og vanskelig å finne ut av. Utvalget har forståelse for at det i praksis kan være vanskelig å vurdere terskelen for registrering, og at feil kan bli begått.

Undersøkelsen har likevel vist at en rekke registreringer opp mot de to miljøene har vært i strid med regelverket. Vurderingen av hvilke opplysninger

som er nødvendige og relevante for PST å behandle i arbeidsregisteret har ikke vært tilfredsstillende. Tjenesten påpeker selv at svakhetene blant annet synes å være utslag av «mangel på tilstrekkelig individuell vurdering av relevans og kvalitet».

Det er svært viktig at PST har en ensartet praksis for hvordan tjenesten innhenter og behandler opplysninger om enkeltpersoner, og at PST innehar en felles, bevisst holdning til hvilke opplysninger som er nødvendige og relevante når et miljø skal kartlegges, også etter hvert som overvåkingen skrider frem. PST har tidligere varslet utvalget om at det skal gjennomføres en totalgjennomgang av tjenestens saksbehandlingsrutiner, herunder utarbeidelse av ny saksbehandlingsrutine som vil tydeliggjøre bruken av de forskjellige datasystemene som er tilgjengelige for saksbehandlere i PST. Utvalget har på denne bakgrunn i et eget brev anmodet PST om å vurdere å rette større oppmerksomhet mot en felles, ensartet praksis for behandling av opplysninger i Smart, herunder slike forhold som PST-instruksens § 15 tar sikte på å verne, og vurdere om dette bør inngå som en del av den nye rutinen.

Utvalget har videre anmodet PST om at registreringer relatert til de to miljøene blir gjennomgått med tanke på sletting av opplysninger som ikke har vært eller lenger er nødvendige og relevante ut fra formålet med behandlingen. Utvalget har også bedt om en tilbakemelding på resultatet av oppfølgingstiltakene tjenesten anser nødvendige å gjennomføre på bakgrunn av utvalgets prosjektrapport og tjenestens interne gjennomgang. Utvalget er ikke kjent med om PST har gjennomgått sin registreringspraksis opp mot andre miljøer tjenesten følger med på i forebyggende øyemed.

Utvalget viser i ovennevnte brev til PST også til at det i ny politiregisterlov § 7 om behandling av særlige kategorier personopplysninger fremgår at behandling av opplysninger om politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning mv., bare kan finne sted dersom det er «strengt nødvendig» ut fra formålet med behandlingen. Utvalget har i den forbindelse stilt spørsmål til tjenesten om hvordan tjenesten ser på den fremtidige adgangen til å behandle slike opplysninger etter politiregisterloven § 7, sammenlignet med gjeldende PST-instruks § 15.

Tjenesten har selv tatt tak i registreringene utvalget har gjennomgått. Det er positivt at PST erkjenner at det er mangler ved egen registreringspraksis, og at tjenesten viser villighet til å rydde opp. Dette er egnet til å styrke allmennhetens tillit til at PST har oppmerksomhet rettet mot de rettslige skrankene for behandling av opplysninger i tjenesten, så vel som tilliten til utvalgets kontroll med at tjenesten etterlever de rettslige rammene for tjenestens overvåkingsevne.

## 2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Per Rune Henriksen, 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, Per Olaf Lundteigen, fra Kristelig Folkeparti, Geir Jørgen Bekkevold, og fra Venstre, Trine Skei Grande, viser til særskilt melding til Stortinget fra EOS-utvalget om PSTs registrering av personer tilknyttet to muslimske miljøer. Dette er den tredje særskilte meldingen som EOS-utvalget har oversendt til Stortinget. Komiteen har tidligere understreket betydningen av at utvalget benytter seg av denne muligheten for å sikre at slike saker kan få en tidsaktuell politisk behandling i Stortinget, jf. komiteens merknader i Innst. 335 S (2011–2012) til fjorårets årsmelding, Dokument 7:1 (2011–2012).

Komiteen viser til at PST har som en av sine viktigste oppgaver å forebygge hendelser som kan undergrave nasjonal sikkerhet og skade vitale samfunnsinteresser. I politiloven § 17 b er dette konkretisert ved at PST skal forebygge og etterforske politisk motivert vold eller tvang. Komiteen viser til at PST i forebyggende øyemed kan overvåke personer gjennom opprettelse av forebyggende saker der tjenesten finner «grunn til å undersøke om noen forbereder et straffbart forhold som Politiets sikkerhetstjeneste har til oppgave å forebygge», jf. PST-instruksen (forskrift av 19. august 2005 nr. 920) § 13 annet ledd nr. 1 bokstav a. PST kan videre registrere opplysninger om personer i arbeidsregisteret når det «anses nødvendig i forebyggende øyemed å behandle opplysninger av betydning for utførelsen av arbeidsoppgavene», jf. § 13 annet ledd nr. 1 bokstav b. Kun relevante og nødvendige opplysninger kan registreres.

PST-instruksen § 15 forbyr imidlertid registrering av personer kun på bakgrunn av en persons politiske eller religiøse overbevisning. Instruksen setter dermed begrensninger for hvilke personer tjenesten har rettslig grunnlag for å overvåke i forebyggende øyemed. Komiteen viser til at EOS-utvalget ved flere anledninger har stilt spørsmål ved PSTs grunnlag for å registrere personer som har en perifer tilknytning til miljøer som tjenesten overvåker i forebyggende øyemed.

Komiteen viser til at formålet med denne konkrete undersøkelsen har vært å undersøke PSTs personregistreringer knyttet til to muslimske miljøer hvor særlig forholdet til PST-instruksen § 15 kunne være problematisk. Ett av hovedmålene har vært å

undersøke hvilken tilknytning en person må ha til et miljø av begrunnet interesse for PST, for at det skal være lovlig for PST å registrere vedkommende i sitt arbeidsregister.

Komiteen har merket seg at EOS-utvalget mener PST i utgangspunktet har hatt grunnlag for overvåking av sentrale personer knyttet til de to aktuelle miljøene. Imidlertid viser undersøkelsen at PST har behandlet opplysninger om et titalls personer hvis tilknytning til miljøene eller sentrale personer i miljøene fremstår som for fjern, avledet eller perifer til at kravene for registrering synes å være oppfylt. PSTs årelange overvåking av miljøene kan ha ført til at det er registrert opplysninger om en rekke perifere personer som det trolig ikke har vært nødvendig for tjenesten å følge med på.

Komiteen er enig med EOS-utvalget i at PST i en innledende fase må ha et vidt skjønnsmessig spillerom i vurderingen av hvilke personer det er nødvendig å følge med på i forebyggende øyemed, og som da er relevante å registrere. Avdekking av voldelig ekstremisme og eventuell støtte til terrorisme kan være svært tidkrevende og vanskelig å finne ut av. Etter dagens praksis må tjenesten i løpet av fire måneder avklare om kravene til formålsbestemthet, nødvendighet og relevans er oppfylt. Dette følger av interne retningslinjer for behandling av opplysninger i PST. Fra 2007 er det også innført et krav om utarbeidelse av en konkret arbeidshypotese ved første gangsregistrering.

Komiteen har også merket seg at en rekke personer er registrert kun på bakgrunn av hva som er kjent om deres religiøse overbevisning og således registrert i strid med PST-instruksen § 15.

Komiteen viser her til merknader i forbindelse med behandlingen av Dokument 7:1 (2012–2013) Årsmelding til Stortinget fra EOS-utvalget for 2012, jf. Innst. 376 S (2012–2013) pkt. 4.2:

«Komiteen understreker viktigheten av at tjenestene finner den rette balansen mellom det som kan registreres og det som ikke skal registreres. Komiteen viser til at det ved enkelte registreringer kan være en viss tvil om registreringens legitimitet og at tolkningen av regelverket fra PSTs side kan avvike fra EOS-utvalgets tolkning av regelverket. Komiteen understreker at det i seg selv ikke er kritikkverdig at kontroll medfører slik sletting, men legger til grunn at PST tilpasser seg den lovtolkning EOS-utvalget legger til grunn. Samtidig skal EOS-utvalgets kontroll ikke medføre vesentlige begrensninger på tjenestens skjønn ved vurdering av registrering av opplysninger.»

Komiteen ser, i likhet med utvalget, positivt på at PST har tatt funnene på alvor og iverksatt tiltak for å rydde opp i egen registreringspraksis. Blant annet vurderes en sterkere fagledelse, sentral godkjen-



nelse av førstegangsregistrering og kursing av ansatte.

Komiteen viser til at dersom det ikke tilføres nye opplysninger etter fem år, skal saken gjennomgås på nytt og slettes, dersom opplysningene ikke lenger er nødvendig for formålet, jf. retningslinjene til PST § 3-7 tredje ledd.

Flere personer som er registrert er ikke blitt re-vurdert eller slettet etter femårsregelen, blant annet fordi de ikke er opprettet som egne personobjekter i registeret, men kun omtales i fritekst i en etterretningshendelse som er blitt registrert.

Komiteen viser her til merknader i forbindelse med behandlingen av Dokument 7:1 (2012–2013) Årsmelding til Stortinget fra EOS-utvalget for 2012, jf. Innst. 376 S (2012–2013) pkt. 4.2:

«Oppfølging av sletterutiner er viktige og komiteen mener det er nødvendig at tjenesten forholder seg aktivt til sletting av opplysninger som ikke trenger være registrert eller gamle registrerte opplysninger.»

### 3. Komiteens tilråding

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

vedtak:

Dokument 7:2 (2012–2013) – særskilt melding til Stortinget fra EOS-utvalget – PSTs registrering av personer tilknyttet to muslimske miljøer – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 4. juni 2013

**Anders Anundsen**

leder og ordfører





