



Innst. 264 L

(2016–2017)

Innstilling til Stortinget fra justiskomiteen

Prop. 61 L (2016–2017)

Innstilling fra justiskomiteen om Endringer i straffeprosessloven og politiloven (utlevering av informasjon fra PST til E-tjenesten)

Til Stortinget

Sammendrag

Justis- og beredskapsdepartementet fremmer i denne proposisjonen forslag til endringer i lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) § 216 i og i lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven) § 17 f. Endringene innebærer at Politiets sikkerhetstjeneste (PST) kan utlevere informasjon fra bruk av skjulte tvangsmidler til Etterretningstjenesten (E-tjenesten) dersom det er nødvendig av forebyggelses- eller sikkerhetsmessige hensyn.

Forslagene utvider adgangen til å utlevere informasjon som allerede kan innhentes med hjemmel i straffeprosessloven og politiloven. Det foreslås ingen plikt for PST til å utlevere slike opplysninger. Adgangen til utlevering av informasjon innhentet ved bruk av skjulte tvangsmidler er begrenset til å gjelde utlevering av opplysninger til E-tjenesten.

Forslaget vil legge til rette for en noe videre adgang til å utlevere informasjon fra PST til E-tjenesten, noe som etter omstendighetene vil kunne bidra til et mer effektivt samarbeid mellom tjenestene. PST må vurdere om utleveringen er nødvendig i det konkrete tilfellet. Ettersom det også etter de alminnelige regler i politiregisterloven stilles krav om at utlevering av informasjon skal være nødvendig, antas dette ikke å medføre vesentlige nye oppgaver for PST. Utvekslingen av informasjon vil medføre noe økt kontrollvirksomhet fra EOS-utvalget. Ettersom

en av tilsynsoppgavene for EOS-utvalget er å påse at samarbeidet og informasjonsutvekslingen mellom tjenestene holdes innen rammen av de tjenstlige behov og gjeldende regelverk, jf. instruks om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste 30. mai 1995 nr. 4295 § 11 nr. 1 bokstav e, antas ikke forslaget å medføre særskilte konsekvenser. Forslaget antas derfor samlet sett ikke å ha økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jorodd Asphjell, Kari Henriksen, Lene Vågslid og Vegard Grøslie Wennesland, fra Høyre, Margunn Ebbesen, Hårek Elvenes, Peter Christian Frølich og fung. leder Anders B. Werp, fra Fremskrittspartiet, Jan Arild Ellingsen og Ulf Leirstein, fra Kristelig Folkeparti, Kjell Ingolf Ropstad, og fra Senterpartiet, Geir Inge Lien, viser til Prop. 61L (2016–2017) Endringer i straffeprosessloven og politiloven (utlevering av informasjon fra PST til E-tjenesten).

Komiteen viser til at samarbeid mellom de hemmelige tjenester er avgjørende for å få på plass et optimalt kontraterrorarbeid. Behovet for informasjonsdeling har vært påpekt en rekke ganger de senere år, ikke minst i 22. juli-kommisjonens rapport (NOU 2012:14).

Komiteen konstaterer at proposisjonen legger opp til at Politiets sikkerhetstjeneste (PST) kan utlevere informasjon fra bruk av skjulte tvangsmidler til Etterretningstjenesten (E-tjenesten) dersom det er nødvendig av forebyggelses- eller sikkerhetsmessige

hensyn. Forslaget omhandler muligheten til å dele informasjon som allerede kan innhentes etter dagens regler, og innebærer heller ingen plikt til å dele informasjon. Komiteen anser likevel proposisjonen som et sterkt signal om at det er ønskelig med en større grad av informasjonsdeling mellom PST og E-tjenesten på de områder lovsaken omtaler.

Komiteen viser til at Norge de senere år står overfor et mer skjerpet, fragmentert og uoversiktlig trusselbilde. Komiteen mener det derfor kan være lite hensiktsmessig med et for tydelig skille mellom etterretningsforhold innenfor og utenfor landets grenser. Komiteen mener dagens begrensninger og manglende lovhjemmel for adgangen til å utlevere informasjon innhentet ved bruk av skjulte tvangsmidler kan være et hinder for at tjenestene skal kunne løse sine lovpålagte oppgaver på en best mulig måte. Proposisjonen adresserer denne problemstillingen.

Komiteen understreker at lovendringen ikke innebærer at PST kan innhente flere opplysninger eller bruke tvangsmidler i større grad enn hva som er mulig etter gjeldende rett.

Komiteen viser til PSTs høringsuttalelse og understreker at tjenesten kan sette vilkår om for eksempel sletting og restriksjoner for videre bruk av materialet som utleveres til E-tjenesten.

Komiteen forutsetter samtidig at EOS-utvalget sikres tilstrekkelig med midler og kunnskap til å kunne utføre sin tilsynsoppgave på en tilfredsstillende måte.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, registrerer at det er fremmet to tilleggsforslag i denne saken. Flertallet har flere innvendinger til disse forslagene og mener de både fremstår som en illusorisk rettssikkerhetsgaranti og kan medføre en unødig byråkratisering av norsk etterretning.

Flertallet viser til at justiskomiteen ikke har, og ikke bør ha, inngående kunnskap om PSTs interne organisering. Nye alternativer bør evalueres grundig før komiteen velger å gå til det skritt å begrense antallet beslutningstakere i saker som potensielt kan omhandle rikets sikkerhet. Justiskomiteens innblanding i interne ansvarslinjer, uten forutgående utredning, vil kunne ha uforutsette og uheldige konsekvenser. Flertallet merker seg at dette er spilt inn fra Riksadvokaten i høringsrunden, men mener dette må utredes grundig før man eventuelt skal gå inn for det. Flertallet viser til at det her i tillegg er tale om å redusere antallet beslutningstakere til bare to personer, noe som kan gjøre systemet sårbart. Flertallet minner om PSTs rolle og mandat, som er å ivareta innbyggernes og rikets sikkerhet, og at sjef i PST i alle tilfeller vil være øverste ansvarlige for all PSTs

virksomhet. Dersom ansvarsfordeling er målet med forslaget, syntes derfor forslaget å være overflødig.

Flertallet er kritisk til å innføre ordninger som bryter med dagens rettssystem, spesielt uten grundig utredning. Etter gjeldende regelverk er det i dag allerede domstolskontroll ved innhenting av informasjon fra PSTs side. Et forslag om etterfølgende domstolskontroll vil med andre ord medføre en dobbeltkontroll av informasjon og en byråkratisering av systemet. Dette er uheldig, spesielt på et område der tid ofte er av avgjørende betydning for å forebygge svært alvorlig og skadelig kriminalitet. Flertallet minner om at vi i Norge ikke har noen tradisjon for etterkontroll ved domstolene. Dette betyr likevel ikke at vi står uten rettssikkerhetsgarantier i forbindelse med PSTs og E-tjenestens virksomhet når det gjelder innhenting og deling av informasjon – snarere tvert imot. Både EOS- og KKK-utvalget er etablerte aktører som skal ivareta rettssikkerheten nettopp i disse spørsmålene. Flertallet minner om at EOS-utvalget fører en ekstern og uavhengig kontroll av om de hemmelige tjenestene – EOS-tjenestene – holder seg innenfor regelverket, spesielt for å hindre at enkeltpersoner blir utsatt for ulovlig overvåking. Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll skal kontrollere at politiets bruk av kommunikasjonskontroll skjer innenfor rammen av lov og instruks, og at bruken begrenses til det som er forholdsmessig og nødvendig. EOS-utvalget og KKK-utvalget er opprettet særskilt for etterkontroll av våre hemmelige tjenester, og flertallet mener at ytterligere spredning av sensitiv informasjon ikke er hensiktsmessig av hensyn til det samfunnsoppdraget PST og E-tjenesten har.

Flertallet stiller seg undrende til at medlemmene fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet velger å problematisere bruk av overskuddsinformasjon i denne saken. Flertallet viser til at proposisjonen omhandler informasjonsdeling mellom PST og E-tjenesten og ikke utvider adgangen til å innhente eller lagre informasjon fra skjulte tvangsmidler. En diskusjon rundt bruk av overskuddsinformasjon vil derfor være på siden av det faktiske innholdet i proposisjonen.

Flertallet mener likevel det er viktig å adressere problematikk rundt bruk av overskuddsinformasjon. Dette er et viktig tema som fortjener en grundig og selvstendig behandling, og bør ikke behandles som et vedheng i en sak der problemstillingen i utgangspunktet ikke er relevant. Flertallet viser til Stortingets anmodningsvedtak nr. 806 av 8. juni 2016, som lyder som følger:

«Stortinget ber regjeringen foreta en gjennomgang av reglene om bruk, oppbevaring og sletting av overskuddsinformasjon i lys av at omfanget av overskuddsinformasjon har potensial til å øke vesentlig

ved gjennomføringen av forslagene i Prop. 68 L (2015–2016), og komme tilbake til Stortinget på egnet måte.»

Flertallet viser til at regjeringen allerede har varslet en grundig oppfølging av Stortingets vedtak i Prop. 1 S (2016–2017):

«Reglene om sletting av opplysninger innhentet ved kommunikasjonskontroll mv. er nedfelt i straffeprosessloven § 216 g. Bestemmelsen ble endret ved lov 21. juni 2013 nr. 86, men er ikke iverksatt. Begrunnelsen for dette er at iverksetting forutsetter at det gis nærmere forskrifter som ennå ikke er ferdigstilte. I lys av Stortingets anmodningsvedtak vil departementet foreta en ny gjennomgang av reglene om sperring og sletting av blant annet overskuddsinformasjon. Departementet tar sikte på å sende forslag til regelverksendringer på høring våren 2017. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget på egnet måte.»

Flertallet imøteser regelendringene og er tilfredse med at regjeringen legger opp til en robust prosess allerede høsten 2017, en prosess der alle relevante høringsinstanser kan komme til orde. Flertallet ser frem til å gi problematikken rundt bruk og behandling av overskuddsinformasjon den grundige behandlingen dette viktige temaet fortjener.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet viser til Innst. 343 L (2015–2016), jf. Prop. 68 L (2015–2016), om endringer i straffeprosessloven mv. (skjulte tvangsmidler), der det også ble vist til det daværende høringsnotatet om informasjonsdeling mellom PST og E-tjenestene.

Disse medlemmer påpeker at Arbeiderpartiet og Senterpartiet i denne innstillingen etterlyste en nærmere vurdering av hvordan overskuddsinformasjon skal behandles, i og med at bruken av og tilgangen på overskuddsinformasjon har økt betraktelig med adgang til å ta i bruk dataavlesning, og nå også til å overlevere informasjonen til E-tjenesten under nærmere forutsetninger.

Disse medlemmer merker seg merknaden fra flertallet i innstillingen, der det står:

«Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, viser til behandlingen av høringsforslaget som departementet har utarbeidet om deling av informasjon fra PST til Forsvarets E-tjeneste. Flertallet legger til grunn at det videre arbeidet ivaretar en helhetlig vurdering og avveining av alle relevante sider av saken, herunder behandling av overskuddsinformasjon.»

Disse medlemmer konstaterer at Prop. 61 L Endringer i straffeprosessloven og politiloven (utlevering av informasjon for PST til E-tjenesten) ikke inneholder noen vurdering av behandling av over-

skuddsinformasjon, noe som vanskelig kan tolkes annerledes enn at flertallspartiene enten ikke har noen innflytelse over sin egen regjering i denne saken, og/eller at regjeringspartiene ikke tillegger problemstillingen nevneverdig vekt.

Disse medlemmer påpeker at det i Innst. 343 L (2015–2016) også ble fremmet et forslag fra Arbeiderpartiet som senere fikk tilslutning fra de andre partiene om at regjeringen foretar en gjennomgang av reglene om bruk, oppbevaring og sletting av overskuddsinformasjon i lys av at omfanget av overskuddsinformasjon har potensial til å øke vesentlig ved gjennomføringen av forslagene i Prop. 68 L (2015–2016), og komme tilbake til Stortinget på egnet måte.

Disse medlemmer påpeker det mangelfulle i at denne vurderingen ikke foreligger når regjeringen samtidig inviterer til ytterligere utvidede muligheter til å ta i bruk overskuddsinformasjon.

Disse medlemmer konstaterer at dette vanskelig kunne overskues da den opprinnelige adgangen til å ta i bruk overskuddsinformasjon ble gitt i forbindelse med behandlingen av Prop. 147 L (2012–2013), og at det naturlige ville vært om dette ble problematisert og drøftet når spørsmålet blir aktualisert i takt med endrede muligheter for å innhente og dele slik informasjon, men at Høyre- og Fremskrittspartiregjeringen har valgt ikke å gjøre dette.

Disse medlemmer mener dette dokumenterer en mangelfull forståelse over tid av de nødvendige og vanskelige avveiningene man står overfor når behovet for effektiv kriminalitetsbekjempelse skal veies opp mot andre grunnleggende, demokratiske hensyn som blant annet person- og kildevern, fra Høyre- og Fremskrittspartiregjeringen.

Disse medlemmer viser til Riksadvokatens høringsnotat av 25. april 2016, til endringer i straffeprosessloven og politiloven, utlevering av informasjon fra politiets sikkerhetstjeneste til etterretnings-tjenesten, som svar på departementets høringsbrev av 1. februar 2016. Der bemerkes det at siden videreformidling av informasjon fra skjulte metoder kan sies å innebære et «ytterligere inngrep ved at informasjonen gjøres kjent for en større krets av personer», bør avgjørelseskompetansen om utlevering av slik informasjon avgrenses til «sjefen eller den assisterende sjefen for PST», samt at dette «bør fremgå av lovteksten».

Disse medlemmer deler Riksadvokatens syn og fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om nødvendige lovendringer som avgrenser myndigheten til å beslutte utlevering av informasjon innhent-

ved skjulte metoder fra PST til E-tjenesten, til sjefen eller assisterende sjef for PST.»

Disse medlemmer fremmer også følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake med en vurdering av om det bør innføres etterfølgende domstolskontroll i de tilfeller hvor PST utleverer informasjon til E-tjenesten som er innhentet gjennom bruk av skjulte tvangsmidler.»

Disse medlemmer peker på at Den internasjonale justiskommisjonen (ICJ-Norge) foreslo i høringen at Justis- og beredskapsdepartementet kunne vurdere om det burde innføres slik etterfølgende domstolskontroll. Dette er ikke fulgt opp eller vurdert i proposisjonen. Disse medlemmer vil understreke at forslaget om at regjeringen skal vurdere om det bør innføres etterfølgende domstolskontroll, ikke innebærer at domstolskontroll skal innføres uten en grundig vurdering – slik uttalelsen fra komiteens flertall kan gi inntrykk av.

Disse medlemmer mener det er hensiktsmessig at EOS-utvalget gjør en særskilt evaluering etter at regelverket har hatt virkning i ett år, hvor utvalget vurderer hvordan dette er praktisert, omfang, avgrensninger og hensiktsmessighet.

Komiteens medlem fra Senterpartiet ønsker et godt samarbeid mellom PST og E-tjenesten, men er samtidig svært opptatt av at den prinsipielle forskjellen mellom disse tjenestene skal bestå. Lov om etterretningstjenesten § 4 oppstiller et forbud mot at E-tjenesten kan bedrive overvåking på norsk territorium. Justis- og beredskapsdepartementet vurderer det slik i den foreliggende proposisjonen at lovforslaget ikke innebærer et unntak fra dette forbudet. Dette medlem vil peke på at selv om E-tjenesten med dette forslaget ikke operativt vil kunne innhente informasjon gjennom bruk av skjulte tvangsmidler, er det grunn til å være oppmerksom på at vi går i retning av å uthule forbudet når E-tjenesten kan motta informasjon som er innhentet ved bruk av slike verktøy. Faren for formålsutglidning gir særlig grunn til å være restriktiv, sørge for klare avgrensninger og sikre tilstrekkelig kontroll med hvordan regelverket praktiseres.

Dette medlem merker seg at høringsinstansene i all hovedsak hadde forståelse for at det i enkelte tilfeller kunne være nødvendig at PST måtte gi E-tjenesten informasjon innhentet ved bruk av skjulte tvangsmidler, tilfeller hvor de kommer over opplysninger om fremmede lands aktører som bedriver virksomhet som truer rikets sikkerhet. Imidlertid var det flere forhold som høringsinstansene var kritiske

til når det gjaldt utformingen av forslaget og de vurderinger som var foretatt. Enkelte av disse er blitt tatt til følge av Justis- og beredskapsdepartementet, mens andre ikke er drøftet i proposisjonen.

Flere høringsinstanser pekte på at formålsangivelsen var for vid, og dette medlem ser positivt på at en i proposisjonen har snevret inn formålsangivelsen i forhold til det opprinnelige forslaget, slik at informasjon kun kan overleveres dersom det er nødvendig av forebyggings- eller sikkerhetsmessige hensyn.

Dette medlem vil trekke frem at Datatilsynet i sitt høringssvar mente at bruk av overskuddsinformasjon burde vært drøftet bedre, og at de stilte spørsmål ved om det burde innføres en begrensning i selve lovbestemmelsen. Dette medlem mener at det er grunn til å ta Datatilsynets merknader på høyeste alvor. Likevel er ikke overskuddsinformasjon nevnt med ett ord i den foreliggende proposisjonen. Dette medlem mener det er oppsiktsvekkende at Høyre og Fremskrittspartiet gir uttrykk for at behandling av overskuddsinformasjon ikke er en relevant problemstilling, og at dette skulle være på siden av det faktiske innholdet i proposisjonen. PST kan med det foreliggende forslaget utlevere råmateriale til E-tjenesten. Selv om forslaget ikke innebærer at PST vil innhente mer overskuddsinformasjon, vil flere kunne få tilgang på den overskuddsinformasjon som PST sitter på. Bruk av overskuddsinformasjon er dermed en høyst relevant drøftelse i forbindelse med det foreliggende lovforslaget, og dette medlem savner en tilstrekkelig vurdering av denne problemstillingen.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen fremme forslag om nødvendige lovendringer som avgrenser myndigheten til å beslutte utlevering av informasjon innhentet ved skjulte metoder fra PST til E-tjenesten, til sjefen eller assisterende sjef for PST.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen komme tilbake med en vurdering av om det bør innføres etterfølgende domstolskontroll i de tilfeller hvor PST utleverer informasjon til E-tjenesten som er innhentet gjennom bruk av skjulte tvangsmidler.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og råar Stortinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

om endringer i straffeprosessloven og politiloven (utlevering av informasjon fra PST til E-tjenesten)

I

I lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker gjøres følgende endringer:

§ 216 i første ledd tredje punktum bokstav g, h og ny bokstav i skal lyde:

- g) for å gi opplysninger til *kontrollutvalget*,
- h) for å gi underretning etter § 216 j, *eller*
- i) *for at Politiets sikkerhetstjeneste kan utlevere opplysninger til Etterretningstjenesten dersom det er nødvendig for forebyggelses- og sikkerhetsmessige formål.*

II

I lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet gjøres følgende endringer:

§ 17 f annet ledd bokstav d, e og ny bokstav f skal lyde:

- d) for å forebygge at noen uskyldig blir *straffet*,
- e) for å forhindre en alvorlig straffbar handling som kan krenke andres liv, helse eller frihet, *eller*
- f) *for at Politiets sikkerhetstjeneste kan utlevere opplysninger til Etterretningstjenesten dersom det er nødvendig for forebyggelses- og sikkerhetsmessige formål.*

III

Loven trer i kraft fra det tidspunkt Kongen bestemmer.

Oslo, i justiskomiteen, den 25. april 2017

Anders B. Werp

fung. leder

Jan Arild Ellingsen

ordfører

