



STORTINGET

Innst. 327 S

(2019–2020)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 7:1 (2019–2020)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Årsmelding fra Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget) for 2019

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Utvalgets mandat og sammensetning

EOS-utvalget er et permanent, stortingsoppnevnt organ som kontrollerer norske virksomheter som utøver etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-tjeneste). Kontrollen gjelder bare EOS-tjeneste som utøves, styres eller settes i gang av offentlig forvaltning.

Formålet med kontrollen er etter EOS-kontrolloven § 2 første ledd å:

1. klarlegge om og forebygge at noens rettigheter krenkes, herunder påse at det ikke nyttes mer inngripende midler enn det som er nødvendig etter forholdene, og at tjenestene respekterer menneskerettighetene,
2. påse at virksomheten ikke utilbørlig skader samfunnets interesser, og
3. påse at virksomheten holdes innen rammen av lov, administrative eller militære direktiver og ulovfestet rett.

Utvalget skal ikke søke et mer omfattende innsyn i sikkerhetsgraderte opplysninger enn det som er nødvendig ut fra kontrollformålet og skal så vidt mulig ta hensyn til kildevernet og vern av informasjon mottatt

fra utlandet. Kontrollen med enkeltsaker og operasjoner skal være etterfølgende, men utvalget har rett til å bli informert om tjenestenes løpende virksomhet. Utvalget kan ikke instruere EOS-tjenestene eller brukes til konsultasjoner eller «forhåndsgodkjenning» av metoder, operasjoner eller lignende. Kontrollen skal være til minst mulig ulempe for tjenestenes operative virksomhet, og utvalget skal i sin kontroll ta hensyn til rikets sikkerhet og forholdet til fremmede makter.

Utvalget utfører legalitetskontroll. Det vil si at utvalget ikke vurderer tjenestenes effektivitet, prioritering av ressurser eller lignende.

Det er sju medlemmer i utvalget. Medlemmene velges for et tidsrom på inntil fem år av Stortinget i plenum etter innstilling fra Stortingets presidentskap. Det oppnevnes ikke varamedlemmer. Etter en lovendring i 2017 kan medlemmene gjenoppnevnes én gang og maksimalt ha vervet i ti år.

Utvalget er uavhengig av både regjeringen og Stortinget. Utvalget kan derfor ikke instrueres av regjeringen, og medlemmer av utvalget kan ikke samtidig være stortingsrepresentanter. Utvalgets medlemmer og ansatte i sekretariatet må ha sikkerhetsklarering og autorisasjon for høyeste nivå både nasjonalt og etter traktat Norge er tilsluttet. Det vil si sikkerhetsklarering og autorisasjon for henholdsvis STRENGT HEMMELIG og COSMIC TOP SECRET.

Utvalget støttes av et sekretariat. Ved utgangen av 2019 bestod sekretariatet av 14 personer i fulltidsstillinger – sekretariatsleder (jurist), fem juridiske saksbehandlere (en vakanse), tre teknologer, én sikkerhetsleder, én informasjonsrådgiver og to administrativt ansatte. I løpet av 2020 skal to teknologer og én jurist (vakansen) ansettes.

1.2 Oversikt over utvalgets virksomhet i 2019

1.2.1 Sammendrag – hovedpunkter i kontrollen

Politiets sikkerhetstjeneste (PST):

- Utvalget har kritisert PST for å ha registrert stortingsrepresentanter kun på bakgrunn av at de var medlemmer av en vennskapsgruppe som gjør at de kan være utsatt for fremmed etterretning. Utvalget mener at PST utviste et klanderverdig skjønn ved å registrere stortingsrepresentantene. PST har opplyst til utvalget at de vil slette registreringene.
- En journalist ble registrert av PST fordi han ble invitert på middag av en person som er tilknyttet fremmed etterretning. Selv om det var gått fem år uten nye opplysninger i saken, mente PST det var nødvendig å beholde registreringen siden personen fortsatt kunne være utsatt for fremmed etterretning. Utvalget var uenig i at PST hadde grunnlag for å beholde registreringen. PST har senere opplyst til utvalget at de vil slette registreringen.
- I en særskilt melding utvalget leverte til Stortinget i desember rettet utvalget skarp kritikk mot PST for tjenestens innhenting av en stor mengde opplysninger om norske statsborgeres flyreiser.

Etterretningstjenesten:

Utvalget kritiserte Etterretningstjenesten for å unnlate å informere om et verktøy for sammenstilling av informasjon om kontraterrorisme, inkludert om norske fremmedkrigere. Utvalget kan ikke føre en reell kontroll med tjenestens behandling av opplysninger om nordmenn om utvalget ikke kjenner til alle systemer, registre og verktøy der slike opplysninger behandles.

Utvalget har i 2019 bedt om muntlige og skriftlige orienteringer fra Etterretningstjenesten om hvordan den sikrer nasjonal kontroll med hvilken etterretningsinformasjon som gjøres kjent for utenlandske samarbeidspartnere. Svarene har ifølge utvalget vært tilfredsstillende.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM):

- Utvalget har gjort en undersøkelse av sikkerhetssamtaler i NSM og FSA. Samtalene har etter utvalgets syn generelt sett en bedre kvalitet enn hva utvalgets tidligere undersøkelser har vist. Samtidig konstaterer utvalget at flere svakhetstrekk ved forberedelsen og gjennomføringen av samtalene, fortsatt er til stede.
- I en klagesak konkluderte utvalget med at klagerens rettigheter ble krenket etter at personen ble nektet sikkerhetsklarering på ugyldig grunnlag. NSM hadde ikke opplyst saken godt nok.

Annen EOS-tjeneste:

- Forsvarets spesialstyrker (FSK) og PST har fått kritikk for å ha gitt uriktig informasjon til utvalget om

utlån av teknisk utstyr fra FSK til PST. Det er også uheldig at det verken i PST eller i spesialstyrkene synes å ha vært dokumentasjon eller sporbarhet på utlån av teknisk utstyr.

1.2.2 Utført kontrollvirksomhet

I 2019 har utvalget gjennomført 19 inspeksjoner og vært alle steder som loven krever. Politiets sikkerhetstjeneste (PST) er inspisert seks ganger, Etterretningstjenesten seks ganger, Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) to ganger og Forsvarets sikkerhetsavdeling (FSA) to ganger. Etterretningsbataljonen, Marinejegerkommandoen (Forsvarets spesialstyrker) og Sivil klareringsmyndighet er inspisert én gang hver.

I 2019 opprettet utvalget 24 saker av eget tiltak, mot 22 i 2018. Sakene utvalget har tatt opp på eget tiltak er hovedsakelig oppfølging av funn fra våre inspeksjoner. Utvalget avsluttet i 2019 17 saker som var tatt opp av eget tiltak, mot 22 saker i 2018.

Utvalget undersøker klager fra enkeltpersoner og organisasjoner. Utvalget tok 26 klager på EOS-tjenestene til behandling i 2019, mot 19 klager i 2018. Klager som faller inn under utvalgets kontrollområde undersøkes i den eller de tjenestene som klagen retter seg mot, og utvalget har en lav terskel for å ta klagesaker til behandling.

Utvalgets medlemmer møtes flere dager hver måned, med unntak av juli. Vervet som leder tilsvare omkring 30 prosent stilling og medlemsvervet omkring 20 prosent stilling. Utvalget har i 2019 hatt 11 interne heldagsmøter på utvalgets kontor, i tillegg til interne arbeidsmøter på stedet i tilknytning til inspeksjonene. I de interne møtene drøfter utvalget planlagte og gjennomførte inspeksjoner, klagesaker, saker tatt opp av eget tiltak, meldinger til Stortinget og administrative forhold.

1.2.3 Om utvalgets inspeksjoner

Utvalget deler inspeksjonene i en orienteringsdel og en inspeksjonsdel. Tjenestenes orienteringer til utvalget er nyttige for å få deres syn på dens oppgaver, vurderinger og utfordringer. Orienteringstemaene er i hovedsak valgt av utvalget selv, men tjenesten bes også om å orientere om forhold de mener er relevante for utvalgets kontroll. Under inspeksjonene blir utvalget orientert om blant annet tjenestens løpende virksomhet, tjenestens nasjonale og internasjonale samarbeid og saker det har vært offentlig debatt om. Utvalget stiller muntlige spørsmål på stedet og skriftlige spørsmål i etterkant.

I inspeksjonsdelen søker utvalget direkte i tjenestenes elektroniske systemer. De varsles ikke om hvilke søk utvalget gjør. Det innebærer at inspeksjonsdelen inneholder betydelige uanmeldte elementer. Sekretariatet forbereder inspeksjonene grundig. Det setter utvalget i stand til å gjennomføre målrettede inspeksjoner.

1.3 Utviklingstrekk, rammebetingelser og internasjonalt kontrollsamarbeid

1.3.1 Om ressursituasjonen i EOS-utvalgets sekretariat

Utvalgets mandat er omfattende og forventningen til utvalget synes økende. Som utvalget påpekte i utvalgets hørings svar til Forsvarsdepartementets forslag til ny lov om Etterretningstjenesten, blir det gjennomgående vist til utvalget som en sikringsmekanisme.

De siste fem årene har budsjettene til de tre store tjenestene Etterretningstjenesten, PST og NSM økt med cirka 1,5 mrd. kroner, mens utvalgets budsjett har økt med 12,5 mil. kroner.

Den kraftige økningen i tjenestenes budsjetter innebærer økt aktivitet innenfor utvalgets kontrollområde. Utvalgets kontroll er stikkprøvebasert. Utvalget kan ikke gjennomgå all aktivitet i EOS-tjenestene, og det er heller ikke hensiktsmessig. Utvalget opplever likevel en forventning om og et ansvar for å opprettholde kontrollintensiteten. Når tjenestene vokser med en slik fart som i dag, er det vanskelig uten en ytterligere styrking av utvalgets sekretariat.

I tillegg opplever utvalget at kompleksiteten innen EOS-feltet øker – både teknologisk, rettslig og samfunnsmessig. Det er en forutsetning at sekretariatets ansatte har høy kompetanse innen alle felt utvalget kontrollerer. Utvalgets kontroll og utvalgets sekretariat må være i stand til å møte tjenester med stadig økende spisskompetanse.

Fra å ha et sekretariat bestående av jurister og administrativt ansatte har utvalget nå ansatt tre teknologer. Ytterligere to teknologer vil bli ansatt i 2020. Sekretariatet vil da bestå av 16 ansatte. Utvalget har i meldingsåret påbegynt vurderinger av hvordan sekretariatet best kan organiseres, fordi det fortsatt er behov for å tilføre sekretariatet ressurser for å kunne opprettholde solid støtte til utvalgets kontrollarbeid. Dette gjelder spesielt juristkapasiteten og behovet for en nestleder i sekretariatet.

Den teknologiske enheten i sekretariatet vil i løpet av 2020 ha fem ansatte, og enheten har allerede vist seg å være meget nyttig i utvalgets kontrollarbeid.

For å forbedre utvalgets kontrollvirksomhet har den teknologiske enheten i 2019 startet et systematisk arbeid for å kartlegge IT-systemene hos EOS-tjenestene. Enheten har også fokusert på å utvikle utvalgets kompetanse på områder som IT-sikkerhet, kunstig intelligens, 5G og annen kommunikasjonsteknologi.

I 2019 har den teknologiske enheten også satt seg inn i forslaget om at E-tjenesten kan få tilgang til metoden tilrettelagt innhenting. Formålet har i hovedsak vært å vurdere de teknologiske sidene ved metoden.

Kommunikasjonen mellom utvalget og tjenestene er i dag ikke-digital. I 2019 har utvalget startet et arbeid for å digitalisere deler av denne kommunikasjonen.

Dette vil effektivisere og forenkle kommunikasjonen mellom tjenestene og utvalget.

1.3.2 Det internasjonale kontrollsamarbeidet

EOS-utvalget har siden 2015 deltatt i en samarbeidsgruppe med kontrollorganer fra Danmark, Sveits, Nederland og Belgia. I 2019 ble det britiske kontrollorganet Investigatory Powers Commissioner's Office (IPCO) også en del av samarbeidet. I tillegg har kontrollorganer fra Sverige og Tyskland deltatt som observatører på ett møte. Møtene foregår på ugradert nivå og er også omtalt i årsmeldingene for 2015 – 2018.

Utvalget mener dette samarbeidet er svært viktig med tanke på kontrollen av det stadig økende samarbeidet de norske EOS-tjenestene har med utenlandske tjenester. Dette inkluderer deling av sensitive personopplysninger om nordmenn. Utvalget har derfor behov for å ha kontakt med utenlandske kontrollkollegaer for å utveksle erfaringer som vil kunne komme til nytte i kontrollen med de norske tjenestene.

På et ledermøte i Haag i desember 2019 ble det vedtatt et navn for samarbeidet – Intelligence Oversight Working Group. Samtidig signerte lederne for kontrollorganene et charter for arbeidet i gruppen. Der står det blant annet at de seks kontrollorganene har som mål å styrke samarbeidet, utveksle erfaringer, skape en plattform for effektive kontrollmetoder og få til mer åpenhet mellom kontrollorganene imellom, innenfor rammen av det enkelte lands lovgivning.

Gruppen har i 2019 startet et prosjekt om systembasert kontroll. Formålet med prosjektet er å utvikle gode kontrollmetoder, spesielt med tanke på kontroll av store datamengder. Arbeidet vil fortsette i 2020.

Som en oppfølging av en felles uttalelse kontrollorganene i de fem opprinnelige landene kom med høsten 2018, har EOS-utvalget tatt opp med forsvarsministeren og justisministeren spørsmålet om deling av noe gradert informasjon mellom kontrollorganer. Statsrådene har i utgangspunktet utvist en viss skepsis til utvalgets forespørsel, men utvalget håper å fortsette dialogen i 2020.

1.3.3 Samarbeid med Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll

EOS-utvalget har de siste årene hatt dialog og flere møter med Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll (KK-utvalget). Mens EOS-utvalget kontrollerer de hemmelige tjenestene, kontrollerer KK-utvalget det ordinære politiets bruk av kommunikasjonskontroll, romavlytting og dataavlesing.

Sikkerhetsgradering hindrer de to utvalgene i å diskutere alle detaljer, men dialogen har likevel vært nyttig for utvalget. Blant annet hadde teknologer fra begge utvalgene i fjor et arbeidsverksted om kontroll av dataavlesing.

Utvalget ser at et tettere samarbeid mellom EOS-utvalget og KK-utvalget, også relatert til juridiske problemstillinger, kan være nyttig for kontrollen med de hemmelige tjenestene. Det kan ifølge årsmeldingen også bidra til bedre kontroll av tvangsmiddelbruken i det ordinære politiet.

1.4 Politiets sikkerhetstjeneste (PST)

1.4.1 Generelt om kontrollen

I 2019 har utvalget gjennomført fire inspeksjoner i Den sentrale enhet (DSE). I tillegg er PST-enhetene i politidistriktene Møre og Romsdal og Finnmark inspisert.

I inspeksjonene i tjenesten kontrollerer utvalget særlig følgende:

- Tjenestens innhenting og behandling av personopplysninger.
- Tjenestens nye og avsluttede forebyggende saker, avvergende etterforskingssaker og etterforskingssaker.
- Tjenestens bruk av skjulte tvangsmidler (for eksempel telefon- og romavlytting, dataavlesing og hemmelig ransaking).
- Tjenestens utveksling av informasjon med innenlandske og utenlandske samarbeidspartnere.

1.4.2 PSTs registreringer av stortingsrepresentanter

1.4.2.1 INNLEDNING

Ett av EOS-utvalgets kontrollformål er å påse at virksomheten ikke utilbørlig skader samfunnets interesser. Både i lys av EOS-kontrollovens formål og den historiske konteksten utvalget sprang ut av, ser utvalget det som en kjerneoppgave å klarlegge om EOS-tjenestene registrerer og overvåker borgernes politiske tilhørighet og virksomhet.

PSTs registreringer inn mot politiske miljøer vil ikke bare være et spørsmål om inngrep i den enkeltes rettsikkerhet, men kan få konsekvenser for hele samfunnet. Demokratiet hviler på den frie meningsdannelse og borgerens mulighet til å virke politisk. Tjenestens registreringer vil kunne ha en nedkjølende effekt på borgernes mulighet til å virke politisk.

Utvalget har av den grunn fokus på PSTs arbeidsregistreringer av stortingsrepresentanter. Utvalget har særlig merket seg at noen stortingsrepresentanter ble registrert fordi de var medlemmer i en vennskapsgruppe. Representantene tilhørte partier fra hele partiskalaen. Representantene var ikke registrert på grunn av partipolitisk tilhørighet. Ingen av de registrerte er blitt utsatt for skjulte tvangsmidler i form av avlytting, kame-raovervåking eller lignende av PST.

Medlemskapet i vennskapsgruppen fremstod for utvalget å være utløsende for PSTs arbeidsregistreringer.

Utvalget besluttet derfor å undersøke grunnlaget for registreringene.

1.4.2.2 PSTs REDEGJØRELSE TIL UTVALGET

PST ble bedt om å redegjøre for om medlemskapet i seg selv nødvendiggjorde registrering av hver enkelt stortingsrepresentant.

PST avviste at registreringene hadde bakgrunn i de registrertes politiske oppfatninger. PST viste til at tjenesten har erfaringer med at fremmede staters etterretningstjenester har særlig aktivitet mot og interesse for vennskapsgruppene på Stortinget. Videre opplyste PST at det forebyggende arbeidet dreier seg om å orientere stortingsrepresentantene om truslene fra fremmed etterretning slik at den enkelte representant blir i stand til å beskytte seg selv. Tjenesten anser det som en kjerneoppgave å «legge til rette for at hele det lovlige spekteret av politiske meninger fritt har anledning til å utfolde seg».

PST mente derfor at det var «strengt nødvendig» å registrere opplysningene om hver av representantene i det forebyggende arbeidet. Som rettslig grunnlag viste tjenesten til politiregisterloven § 64, jf. § 7, jf. politiregisterforskriften § 1-2 første ledd nummer 5.

1.4.2.3 RETTSLIG GRUNNLAG

PST har som oppgave å forebygge enkelte alvorlige straffbare forhold. Det vil si at PST blant annet kan registrere opplysninger om personer før noe straffbart har funnet sted. I sitt forebyggende arbeid kan PST nedtegne såkalte arbeidsregistreringer der det «anses nødvendig i forebyggende øyemed». I politiregisterforskriften § 1-2 er det angitt «hvem det kan behandles opplysninger om». Bestemmelsens første ledd nr. 5 hjemler registrering av blant annet personer «som er utsatt for eller det er grunn til å tro vil bli utsatt for, fremmed etterretning».

Personene må altså ikke selv ha gjort noe eller mistenkes for å ha gjort noe galt – men kan registreres på grunn av en utsatt posisjon. Utvalget har tidligere overfor PST fremholdt at registrering av personer som er utsatt for fremmed etterretning må bero på en konkret vurdering av arten av kontakten, hvilke verdier personen forvalter og sannsynligheten for at kontakten vil kunne materialisere seg i ulovlig etterretning.

Det er også et grunnleggende vilkår at opplysningene som behandles av PST er «nødvendige» for tjenestens oppgaveløsning, jf. politiregisterloven § 64. For behandling av enkelte kategorier opplysninger er det oppstilt et skjerpet nødvendighetsvilkår i politiregisterloven § 7:

«Behandling av personopplysninger om nasjonal eller etnisk bakgrunn, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningstilhørighet eller opplysninger om helsemessige eller seksuelle forhold kan bare

finne sted dersom det er strengt nødvendig ut fra formålet med behandlingen».

Kravet er nærmere presisert i politiregisterforskriften § 4-3, der det fremgår at vilkåret «strengt nødvendig» innebærer at behandling av opplysninger «bare kan finne sted dersom dette er den eneste muligheten til å oppnå formålet med behandlingen».

1.4.2.4 UTVALGETS VURDERING

Det følger av EOS-kontrolloven § 14 at dersom utvalget kommer til at en avgjørelse er «klart urimelig», kan det «gi uttrykk for dette». I forarbeidene til EOS-kontrolloven er det uttalt at kontrollorganet «må kunne kontrollere skjønnsutøvelsen». Det er videre påpekt at det «her vil kreves forsiktighet, og at det vanskelig kan tenkes kritikk mot skjønnsutøvelse som ligger innen rammen av det rimelige».

Utvalget har vurdert tjenestens skjønnsutøvelse ved registreringen av stortingsrepresentantene. Utvalget har også vurdert registreringene i lys av utvalgets kontrollformål som pålegger utvalget å «påse at virksomheten ikke utilbørlig skader samfunnets interesser». Ifølge forarbeidene inkluderer dette vern av den «alminnelige menings- og ytringsfrihet». Videre er det uttalt at «forbrytelser mot rikets sikkerhet vil ofte være rettet mot det politiske miljø, og overvåkingstjenesten vil derfor ofte operere nær de politiske miljøer». Ved endring av EOS-kontrolloven i 2017 ble det uttalt at endringen i ordlyden fra «samfunnslivet» til «samfunnets interesser» ikke var ment å innebære noen realitetsendring, men den skulle «bidra til å klargjøre at EOS-utvalget kan påtale virksomhet som ikke krenker individuelle rettigheter som omtalt i § 2 første ledd nr. 1, men som likevel skader kollektive, samfunnsmessige interesser som for eksempel ytrings-, forsamlings- og religionsfrihet».

Utvalget la til grunn at medlemskap i gruppen i seg selv kan signalisere et politisk ståsted. Utvalget mener derfor at registreringene av stortingsrepresentantenes medlemskap i vennsgrupper må vurderes i lys av det skjerpede nødvendighetskravet («strengt nødvendig»).

Etter utvalgets oppfatning kan PST oppnå sitt mål med å registrere og orientere vennsgruppen, uten samtidig å registrere de enkelte medlemmene. Å være medlem i en vennsgruppe kan ikke alene begrunne registrering i PST. Utvalget kunne ikke se at registreringene var strengt nødvendige for PSTs oppgaveløsning.

EOS-utvalget kom til at PSTs registreringer kun på bakgrunn av medlemskapet i vennsgruppen var klart urimelige og at tjenesten har utvist et klanderverdig skjønn ved registreringen av gruppens medlemmer. Utvalget mener at PSTs registreringer av stortingsrepresentantene utilbørlig skader samfunnets interesser, jf. EOS-kontrolloven § 2 første ledd nr. 2.

1.4.2.5 OPPFØLGING AV UTVALGETS KRITIKK

Utvalget la til grunn at PST slettet arbeidsregistreringene av stortingsrepresentantene. PST skrev i tilbakemeldingen til utvalget at registreringene var strengt nødvendige for at tjenesten skulle kunne vurdere relevante forebyggende tiltak. PST ville derfor beholde dem.

Tjenesten henvendte seg senere på nytt til utvalget og uttrykte at utvalgets kritikk var tatt svært alvorlig og at det er et «grunnleggende prinsipp at det utvises særskilt varsomhet med registrering som kan anses å berøre de registrerte personers politiske tilhørighet og virksomhet».

PST skrev deretter at tjenesten vil «innrette fremtidig registreringspraksis i samsvar med EOS-utvalgets vurdering av registreringsgrunnlaget» og opplyste videre at registreringene som alene baserer seg på medlemskap i gruppen vil slettes.

For utvalget har saken vært av stor prinsipiell viktighet. Utvalget er tilfreds med at PST har besluttet å legge utvalgets vurdering til grunn for sin registreringspraksis og at arbeidsregistreringene av stortingsrepresentantene slettes.

1.4.3 Registrering av journalist

Utvalget har avsluttet en sak om PSTs behandling av opplysninger om personer som er eller kan bli «utsatt for fremmed etterretning». Sentralt i saken stod spørsmålet om når og hvor lenge noen kan anses for å være «utsatt for fremmed etterretning». En journalist ble registrert fordi han ble invitert på middag av en person som er tilknyttet fremmed etterretning.

Journalisten hadde vært registrert i PSTs arbeidsregister Smart i fem år, uten at det var kommet nye opplysninger i saken. PST revurderte da registreringen av opplysningene og mente det var nødvendig å beholde registreringen ettersom fremmed etterretnings kontaktforsøk med potensielle kilder kan pågå over mange år.

Utvalget mente derimot at PST ikke lenger hadde grunnlag for å beholde registreringen, siden det ikke var skjedd noe på flere år. Utvalget oppfordret derfor PST til å slette registreringen.

PST meldte at de var uenige med utvalget og mente at det fortsatt var grunnlag for å ha journalisten registrert. PST slettet derfor i første omgang ikke opplysningene fra Smart.

Senere meldte tjenesten tilbake at de har gjort en ny vurdering og at registreringen nå er slettet på bakgrunn av utvalgets kritikk.

1.4.4 Oppbevaring av dokumenter ved PST Møre og Romsdal

Under en inspeksjon av PST-kontoret i Møre og Romsdal undersøkte utvalget PST-kontorets hvelv. Der ble det oppbevart en perm med opplysninger fra en eldre sak.

Utvalget stilte spørsmål om bakgrunnen for at PST hadde fått tilgang til og oppbevart opplysningene i permen. PST svarte at politidistriktet hadde etterforsket saken som en straffesak om trusler. Saken ble etter hvert også vurdert for om den inneholdt trusler mot en myndighetsperson. Trusler mot myndighetspersoner hører inn under PSTs oppgaver. Dokumentene i saken ble derfor overlevert til PST, som senere oppbevarte permen.

Saken ble oppbevart som straffesaksdokumenter. For denne typen dokumenter gjelder ikke reglene om sletting i politiregisterforskriften § 5-5 og politiregisterloven § 50 og § 51.

Siden saken var henlagt for flere år siden, var det ikke behov for en videre oppbevaring av permen. Dokumentene ble derfor makulert i etterkant av utvalgets inspeksjon.

Dette sa utvalget seg fornøyd med. Det var ikke behov for ytterligere oppfølging overfor PST.

1.4.5 Oppfølging av PSTs utlevering av opplysninger til bruk i sikkerhetsklareringssaker

I EOS-utvalgets årsmelding for 2018 ga utvalget PST kritikk for at tjenesten i en stor andel saker overleverte informasjon til klareringsmyndigheter på muntlig vis uten å dokumentere det skriftlig. Dette var et brudd på loven.

I en inspeksjon av NSM i 2019 fikk utvalget opplyst at NSM og PST har utarbeidet et mandat og at det skal settes ned en arbeidsgruppe som skal utarbeide en avtale om utveksling av informasjon i sikkerhetsklareringssaker. Avtalen vil regulere fremgangsmåten for PSTs utlevering av opplysninger som innhentes fra etterrettingsregisteret til bruk i klareringssaker.

Utvalget er tilfreds med denne utviklingen.

1.4.6 Om særskilt melding om PSTs ulovlige innhenting og lagring av flypassasjeropplysninger

Utvalget overleverte 5. desember en særskilt melding til Stortinget om PSTs ulovlige innhenting og lagring av flypassasjeropplysninger. Hovedkonklusjonen var:

«EOS-utvalget retter skarp kritikk mot Politiets sikkerhetstjeneste (PST) for tjenestens innhenting av en stor mengde opplysninger om norske statsborgeres flyreiser. Utvalget mener innhentingene har vært – og er – ulovlig, fordi PST ikke har hatt et rettslig grunnlag for den.

EOS-utvalget ønsker å gjøre Stortinget oppmerksom på følgende fire forhold:

- PST har videreført praksisen med å hente inn opplysninger om norske flypassasjerers utenlandsreiser, også etter at utvalget i 2014 kritiserte tjenesten i en konkret sak for ikke å ha lov hjemmel for slik innhenting.
- PST har urettmessig skaffet seg tilgang til store

mengder opplysninger, både om norske og utenlandske passasjerer, på nasjonale og internasjonale ruter, gjennom tilgang til bookingsystemet til flyselskapet Norwegian Air Shuttle ASA («Norwegian»). En slik tilgang har PST ikke hatt hjemmelsgrunnlag for. Dette er opplysninger som PST ellers hadde vært nødt til å be om domstolens tillatelse til å innhente i hver enkelt sak.

- PST har fått åtte flyselskaper til rutinemessig å sende passasjerlister til tjenesten. Den rutinemessige oversendelsen har omfattet opplysninger om anslagsvis 1 million reisende årlig. Flere hundre tusen av disse har vært nordmenn. Denne rutinemessige innhentingene er ulovlig. Opplysningene har blitt oppbevart i flere måneder og har vært tilgjengelig for søk.
- PST har ikke hatt tilstrekkelig internkontroll og dokumentasjon av egen innhentingsvirksomhet.

I 2017 skrev PST til utvalget at regelverket 'nok ikke' hjemlet verken tilgang til bookingsystemet eller rutinemessig oversendelse av passasjerlister. I stedet for å stanse praksisen, utarbeidet tjenesten en intern rutine (oversendt til utvalget i februar 2019) der det fremgår at opplysningene fortsatt skal samles inn. I september 2019 uttaler PST så til utvalget at hjemmelsgrunnlaget for innhentingene er uklart.

Utvalget har en klar forventning om at PST stanser en praksis de selv mener ikke er i henhold til regelverket.

PSTs håndtering av saken har skjerpet utvalgets kritikk.»

1.4.7 Avviksmelding fra PST

PST har i de senere år på eget initiativ orientert utvalget om avvik. Utvalget ser positivt på at PST rapporterer avvik tjenesten selv avdekker. I 2019 har PST orientert utvalget om ett avvik. Tjenesten har redegjort for et forsøksprosjekt der personopplysninger fra to registre ble sjekket mot hverandre, uten at det i hvert enkelt tilfelle var nødvendig. Som følge av en intern juridisk vurdering ble forsøksprosjektet stanset. Utvalget vil holde seg orientert om PSTs oppfølging av avviket.

1.4.8 Klagesaker mot PST

Utvalget har i 2019 tatt 13 klager rettet mot PST til behandling, mot 6 i 2018. Enkelte av klagenes var også rettet mot andre EOS-tjenester.

Utvalgets uttalelser til klagerne skal være ugraderte. Opplysning om at noen har vært overvåket eller ikke, anses som sikkerhetsgradert hvis ikke annet blir bestemt. Det innebærer at en klager i utgangspunktet ikke kan få vite om vedkommende er overvåket av PST eller ikke. Av EOS-kontrollloven fremgår det at det ved klager mot tjenestene om overvåkmessig virksomhet kun skal uttales om klagen har gitt grunn til kritikk eller ikke.

Utvalget har i 2019 avsluttet ti klagesaker mot PST. Ingen av klagesakene som ble avsluttet har ført til kritikk av PST.

1.5 Etterretningstjenesten (E-tjenesten)

1.5.1 Generelt om kontrollen

Utvalget har i 2019 gjennomført tre inspeksjoner av E-tjenesten sentralt, i tillegg til inspeksjoner av E-tjenestens stasjoner i henholdsvis Vadsø og Vardø. Inspeksjonen av Etterretningsbataljonen på Setermoen inkluderte også en inspeksjon av E-tjenesten.

I inspeksjonene i E-tjenesten fører utvalget særlig kontroll med følgende punkter:

- At tjenesten ikke bryter med det lovfestede forbudet mot å overvåke eller på annen fordekt måte innhente informasjon om personer som oppholder seg i Norge.
- Tjenestens tekniske informasjonsinnhenting.
- Tjenestens behandling av opplysninger i dens datasystemer.
- Tjenestens informasjonsutveksling med innenlandske og utenlandske samarbeidende tjenester.
- Saker av særlig viktighet eller prinsipiell karakter som er forelagt Forsvarsdepartementet (foreleggelsessaker) og interne godkjenningssaker.
- Nasjonal kontroll med E-tjenestens stasjoner, utstyr og metoder.

Utvalget ber også E-tjenesten om å rapportere til utvalget dersom tjenesten avdekker avvik i den tekniske informasjonsinnsamlingen. E-tjenesten har ikke rapportert noen avvik til utvalget i 2019.

Utvalgets fulle innsynsrett i tjenestene har bare ett unntak – det som er definert som særlig sensitiv informasjon hos E-tjenesten. Utvalget får jevnlig informasjon om omfanget av informasjon som er i denne kategorien.

1.5.2 E-tjenesten unnlot å informere utvalget om kontraterror-verktøy

E-tjenesten har utviklet et verktøy for systematisering av informasjon i arbeidet mot internasjonal terrorisme. EOS-utvalget hadde ikke tilgang til verktøyet, og utvalget hadde heller ikke fått informasjon om det.

På spørsmål fra utvalget opplyste E-tjenesten at tjenesten i 2016 tok i bruk verktøyet for å samle meldinger om internasjonal terrorisme. Tjenesten skrev at det ikke har vært tradisjon eller behov for å redegjøre for hvert nye verktøy tjenesten får. Videre skrev tjenesten at den ikke har hatt «til hensikt å unndra et av tjenestens verktøy fra kontroll. Det har bare ikke vært vurdert som særlig prinsipielt da informasjonen som behandles der også fremkommer andre steder i tjenesten, herunder i innkommende meldinger, utarbeidede rapporter, egeninnsamling m.m.».

Utvalget har omfattende innsynsrett i E-tjenestens arkiver og registre, og tjenesten plikter å tilveiebringe alt som kan ha betydning for utvalgets kontroll, jf. EOS-kontrollloven § 8. Utvalget har tidligere uttalt til Stortin-

get at denne tilretteleggingsplikten «må forstås slik at tjenestene har plikt til å opplyse om nye former for aktivitet innenfor utvalgets kontrollområde og aktivt legge til rette for kontroll av denne».

Utvalget spør jevnlig tjenestene om systemene og registrene deres. Det er for å få en oversikt og for å kunne innrette utvalgets kontroll best mulig. Utvalget kan ikke føre reell kontroll med tjenestens behandling av opplysninger om nordmenn om utvalget ikke kjenner til alle systemer, registre og verktøy der slike opplysninger behandles. At informasjonen i verktøyet i hovedsak kan gjenfinnes i de øvrige systemene til E-tjenesten, gir ikke grunn til å unnlate å orientere om akkurat dette verktøyet.

I dette verktøyet sammenstilles informasjon om tjenestens kontraterrorarbeid, inkludert om norske fremmedkrigere. Verktøyet gir utvalget en langt enklere vei til informasjon som er sentral for kontrollen med E-tjenesten. Det kan også tenkes at opplysninger som i henhold til tjenestens rutiner er slettet fra andre registre, fremdeles behandles i dette verktøyet.

EOS-utvalget er i sin kontroll med E-tjenesten spesielt opptatt av at tjenesten etterlever forbudet i e-loven § 4 første ledd mot overvåking av nordmenn i Norge. E-tjenestens arbeid mot internasjonal terrorisme er det området der tjenestens målrettede innhenting i størst grad omfatter opplysninger om og fra nordmenn. Dette øker risikoen for overtredelser av forbudet, og området er derfor sentralt for vår kontroll av E-tjenesten.

Utvalget har på generelt grunnlag presisert overfor E-tjenesten at utvalgets innsynsrett ikke fritar tjenesten fra å orientere utvalget om relevante systemer og verktøy. Terskelen for å rapportere om nye verktøy til utvalget bør være lav. Dette gjelder spesielt på områder som er sentrale for utvalgets kontroll av tjenesten.

Utvalget uttalte at E-tjenesten, uoppfordret og på et langt tidligere tidspunkt, skulle ha orientert utvalget om verktøyet eksistens. Utvalget fant det kritikkverdig at det ikke ble gjort.

E-tjenesten har i etterkant erkjent at rutinene for å orientere utvalget ikke har vært tilfredsstillende. Tjenesten har opplyst at den fremover vil bestrebe seg ytterligere på å orientere utvalget tidligst mulig om nye tilsvarende verktøy og applikasjoner.

1.5.3 Om nasjonal kontroll med norsk etterretningsinformasjon

Nasjonal kontroll er et sentralt kontrollpunkt for EOS-utvalget i den løpende kontrollen med E-tjenestens virksomhet. Instruks for Etterretningstjenesten § 4 sier følgende:

«Etterretningstjenesten skal være under norsk kontroll. Herunder skal det sikres nasjonal kontroll med hvilken informasjon som gjøres kjent for utenlandske samarbeidspartnere.»

Utvalget har i 2019 bedt om muntlige og skriftlige orienteringer fra E-tjenesten om hvordan den sikrer nasjonal kontroll med hvilken etterretningsinformasjon som gjøres kjent for utenlandske samarbeidspartnere.

Etter utvalgets oppfatning har tjenestens svar vært tilfredsstillende. Utvalget har merket seg at E-tjenesten forsikrer at den har full nasjonal kontroll på utlevering av etterretningsinformasjon.

På bakgrunn av utvalgets stedlige inspeksjoner og kontroller ved E-tjenestens stasjoner i Vardø og Vadsø i Finnmark i 2019, samt regelmessige inspeksjoner av E-tjenesten sentralt, har utvalget ingen indikasjoner på at E-tjenesten mangler sikring av nasjonal kontroll på tjenestens etterretningsinformasjon.

Utvalget har i 2019 startet et arbeid med å gjennomgå flere av E-tjenestens sentrale samarbeidsavtaler med utenlandske samarbeidspartnere. Utvalget er blant annet opptatt av å kontrollere om avtalene er egnet til å sikre at den nasjonale kontrollen med hvilken informasjon som gjøres kjent for utenlandske samarbeidspartnere er ivaretatt.

Styrkingen av den teknologiske enheten i utvalgets sekretariat vil sette utvalget i stand til å gjennomføre et enda grundigere og mer konkret tilsyn med denne problemstillingen fremover.

Utvalget vil også se på mulighetene for å kunne være fysisk til stede på utvalgte E-stasjoner over lengre tidsperioder. Formålet vil være å opparbeide enda bedre innsikt i og kunnskap om de tekniske aspektene ved informasjonsutveksling med utenlandske samarbeidspartnere. En viktig del av dette er å få bedre forståelse for hvordan informasjonsutvekslingen skjer rent teknisk. Utvalget vil komme tilbake til oppfølgingen av dette arbeidet.

1.5.4 Etterretningssamarbeid med stater som har utfordringer med å respektere menneskerettighetene

E-tjenesten kan etablere og opprettholde etterretningssamarbeid med andre land, jf. e-loven § 3 andre ledd. Med hjemmel i e-instruksen § 17 er det gitt utfyllende, ugraderte bestemmelser for E-tjenestens innsamling mot norske personer i utlandet, samt for utlevering av personopplysninger til utenlandske samarbeidende tjenester. I § 4 i disse utfyllende bestemmelsene er det fastsatt at det ikke skal utleveres personopplysninger om norske personer til utenlandske samarbeidende tjenester med mindre fastsatte vilkår er oppfylt. Utvalget kontrollerer at E-tjenestens deling av personopplysninger med utenlandske samarbeidende tjenester oppfyller disse vilkårene.

Utvalget har spurt E-tjenesten om bruken av tjenestens interne «Instruks om etterretningssamarbeid med stater hvor det foreligger risiko for tortur eller annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling

eller straff». Utvalget har blant annet spurt om hvilke vurderinger E-tjenesten gjør av menneskerettssituasjonen i et aktuelt land før deling av opplysninger med samarbeidende tjenester skjer.

Etter utvalgets oppfatning viste E-tjenestens tilbakemeldinger at tjenesten har bevissthet rundt menneskerettsproblematikk ved deling av personopplysninger med utenlandske samarbeidende tjenester. I avsluttede brev til E-tjenesten bemerket utvalget at det er positivt at tjenesten arbeider for å skape bevissthet om menneskerettsvurderinger og menneskerettsproblematikk internt i tjenesten. Utvalget skrev også at det er viktig at prinsippene i instruksjonen kommuniseres av tjenesten utad i dialogen med samarbeidspartnere og i bilaterale samarbeidsavtaler.

E-tjenesten opplyste at innhenting av forsikringer om samarbeidende tjenesters vilje og evne til å etterleve menneskerettighetene har blitt vurdert i et «begrenset antall tilfeller». Tjenesten opplyste at «slike forsikringer har til dags dato imidlertid ikke blitt benyttet da tjenesten ikke har vurdert dette som nødvendig basert på bl.a. omfang og type opplysninger som deles, hvor personen opplysningene gjelder har oppholdt seg og dialogen med tjenesten det deles med». Videre skrev tjenesten at «forbehold og oppstilte vilkår som medfølger delingen ivaretar også E-tjenestens rammer for etterfølgende bruk av opplysningene».

Utvalget bemerket at det kan være uheldig dersom norske tjenester ikke har praksis for å innhente forsikringer fra samarbeidende tjenester om deres evne og vilje til å etterleve menneskerettighetene før deling skjer. Utvalget oppfordret E-tjenesten til å innhente slike forsikringer dersom risikoen for brudd på menneskerettigheter er reell.

Utvalget påpekte at det er et viktig prinsipp i seg selv at det innhentes forsikringer fra samarbeidende tjenester om deres evne og vilje til å etterleve menneskerettighetene. Slike forsikringer demonstrerer en forventning om at mottakeren må respektere menneskerettighetene.

Utvalget la også til grunn at norske tjenester må utvise varsomhet når det gjelder informasjonsutveksling om enkeltpersoner med stater som ikke er kjent for å respektere menneskerettighetene, og/eller ikke har tilfredsstillende personvernlovgivning.

Samtidig forventer utvalget at E-tjenesten implementerer menneskerettsforbehold og menneskerettsprinsipper i nye samarbeidsavtaler, og at tjenesten foretar nødvendige tiltak for å redusere risiko av menneskerettighetsbrudd. Utvalget la for øvrig til grunn at E-tjenesten holder seg oppdatert om eventuelle endringer i menneskerettssituasjonen i aktuelle land.

Utvalget behandler også en sak med tilsvarende problemstillinger som gjelder PSTs informasjonsutveksling.

1.5.5 Om forskjeller mellom hvordan PST og E-tjenesten behandler opplysninger om døde personer

Utvalget har i 2019 reist spørsmålet om døde personer bør omfattes av personopplysningsvernet i ny lov om Etterretningstjenesten.

Det er i dag ulike vilkår for hvordan E-tjenesten og PST kan behandle personopplysninger om døde personer. Temaet er blitt mer aktuelt de senere årene, spesielt med tanke på tjenestenes behandling av opplysninger om norske fremmedkrigere.

PSTs behandling av personopplysninger om døde personer må oppfylle behandlingskravene i politiregisterloven om relevans, nødvendighet og formålsbestemthet. Politiregisterloven skiller ikke mellom levende og døde personer. PST må konkret vurdere om grunnlaget for å behandle personopplysninger om en død person er til stede. I forarbeidene til politiregisterloven uttalte Justis- og beredskapsdepartementet blant annet:

«[o]pplysningene politiet sitter inne med vil som regel være så sensitive at ens død ikke bør ha noen betydning for beskyttelsen. Hensynet til den registrertes ettermæle trekker i samme retning. Det samme gjelder for øvrig også i de tilfellene der behandlingen fullt ut skjer etter at vedkommende har avgått ved døden.»

Det er derimot ingen slike begrensninger for E-tjenestens behandling av personopplysninger om døde personer. Årsaken er at E-tjenestens behandling er underlagt personopplysningslovens regler, der døde personer ikke er omfattet av personopplysningsvernet.

Etter utvalgets syn er E-tjenestens behandling av personopplysninger mer sammenlignbart med PSTs behandling av personopplysninger (politiregisterloven), enn det for eksempel er med et privat firmas behandling av personopplysninger om sine kunder (personopplysningsloven). E-tjenesten behandler personopplysninger også om norske personer. I mange tilfeller behandler E-tjenesten personopplysninger om de samme individene som PST, der grunnlaget for behandlingen kan være basert på de samme forholdene. Derfor uttalte utvalget at de ulike behandlingskravene i E-tjenesten og PST om døde personer fremstår som ubegrunnet.

Det er ifølge årsmeldingen gode grunner som taler for at personopplysningene som E-tjenesten har lagret om en overvåket person må anses like sensitive som PSTs behandling av personopplysninger – også når personen er død.

Utvalget anmodet Forsvarsdepartementet om å vurdere om informasjon om døde personer bør gis den samme beskyttelsen som levende personer i ny lov om Etterretningstjenesten. I etterkant reiste E-tjenesten spørsmål om EOS-utvalget opptrer rettspolitisk, og om

det «er forenlig med EOS-utvalgets rent kontrollerende rolle» å sende en slik anmodning til departementet.

I avsluttende brev til Forsvarsdepartementet bemerket utvalget ulikhetene i dagens regelverk for behandling av opplysninger om døde personer i PST og E-tjenesten. Utvalget viste til EOS-kontrollloven § 5 tredje ledd, som fastsetter at utvalget av eget tiltak skal ta opp alle saker og forhold som det ut fra kontrollformålet finner riktig å behandle. Med forhold menes også regelverk, jf. § 5 tredje ledd siste punktum. Videre viste utvalget til EOS-kontrollloven § 14 tredje ledd:

«Blir utvalget oppmerksom på mangler ved lover, administrative forskrifter eller administrativ praksis, kan det gi vedkommende departement underretning om det. Utvalget kan også foreslå forbedringer i administrative og organisatoriske ordninger og rutiner når det kan tjene til å lette kontrollen eller verne mot at noens rettigheter krenkes.»

Utvalget bemerket også at det høsten 2019 var hensiktsmessig å anmode departementet om å vurdere om døde personer bør gis den samme beskyttelsen som levende personer, fordi departementet har arbeidet med ny lov om Etterretningstjenesten og særregler for E-tjenestens behandling av personopplysninger. Etter utvalgets syn utgjør det en del av høringsprosessen.

Gitt dagens ulikheter mellom PSTs og Etterretningstjenestens rettslige grunnlag for å behandle personopplysninger om døde personer, varsler utvalget Stortinget om et mulig behov for endringer i regelverket til E-tjenesten.

1.5.6 Plikt til å føre oversikt over norske personer som E-tjenesten innsamler informasjon om i utlandet

E-tjenesten plikter å føre oversikt over saker der det er satt i gang etterretningsinnsamling mot norske personer i utlandet. Utvalget ba E-tjenesten om å redegjøre for hvorfor de hadde fjernet en antatt død norsk person fra nevnte oversikt, til tross for at tjenesten hadde pågående etterretningsinnsamling mot vedkommendes selektorer.

Utvalget tok tjenestens redegjørelse for vurderingene til orientering. Utvalget bemerket likevel at E-tjenesten ikke svarte direkte på spørsmålet om plikten til å føre et norsk etterretningsmål på oversikten opphører når tjenesten antar at personen kan være død. I dette tilfellet var overvåkingen av personens selektorer opprettholdt og det var usikkert om personen faktisk var død og hvem som da eventuelt brukte selektorene.

Utvalget viste til E-tjenestens plikt om å føre oversikt over saker der nordmenn i utlandet blir overvåket av tjenesten. Utvalget viste til at en sentral del av den parlamentariske kontrollen med E-tjenesten er å føre kontroll med tjenestens innsamling mot kommunikasjonsmidlene til norske borgere i utlandet. Utvalget be-

merket at dersom antatt døde personer som fjernes fra denne oversikten viser seg likevel ikke å være døde, eller det viser seg at andre norske personer (for eksempel nærstående eller lignende) bruker personenes selektorer etter deres antatte død, vil utvalget kunne miste en viktig del av oversikten over innsamlingen mot norske borgere i utlandet. Dette vil ifølge årsmeldingen kunne svekke utvalgets kontroll.

Det fremgår av årsmeldingen at hensynet til utvalgets kontroll tilsier at mulig døde norske personer forblir oppført på oversikten så lenge innsamlingen mot vedkommendes selektorer opprettholdes, og det ikke er klart at ingen norske bruker selektorene.

Ettersom det ikke vil være snakk om et stort antall personer, kunne ikke utvalget se at det vil medføre særlig merarbeid for E-tjenesten.

1.5.7 Samarbeid mellom PST og E-tjenesten og innhenting av informasjon fra åpne kilder

PST og E-tjenesten skal sammen bidra til å forebygge og bekjempe trusler mot rikets sikkerhet gjennom informasjonsutveksling, samhandling og arbeidsdeling. Samarbeidet skal skje innenfor rammen av rettsgrunnlagene som gjelder for de to tjenestene.

Utvalget har i 2019 avsluttet to saker om samarbeid mellom PST og E-tjenesten. De to sakene omhandlet informasjonsinnhenting om personer som er bosatt i Norge.

I den ene saken spurte PST E-tjenesten om å få informasjon om nettverket til en profil på sosiale medier. Profilen tilhørte en person bosatt i Norge.

Den andre saken gjaldt deling av opplysninger fra E-tjenesten til PST om en person bosatt i Norge. E-tjenesten hadde i den sammenheng også oversendt navn på en del andre norske personer som bodde i samme bygning. Opplysningene var innhentet gjennom åpne kilder.

PST og E-tjenesten ble bedt om å redegjøre for sine rutiner knyttet til samarbeid om innhenting og deling av informasjon om norske personer og personer som er bosatt i Norge. Tjenestene ble også bedt om å redegjøre for henholdsvis PSTs anmodning til E-tjenesten og E-tjenestens informasjonsinnhenting som omhandlet personer bosatt i Norge.

Både PST og E-tjenesten anførte at E-tjenestens innsamling fra åpne kilder (såkalt OSINT-innsamling) mot personer i Norge ikke omfattes av forbudet i e-loven § 4 mot å overvåke personer som oppholder seg i Norge, så lenge innhentingens formål ikke «er rettet mot» å kartlegge innenlandske forhold eller forhold knyttet til personen i Norge.

I avsluttende brev til tjenestene bemerket utvalget at spørsmålet om E-tjenestens OSINT-innsamling mot personer i Norge omfattes av forbudet i e-loven § 4 er omtalt i årsmeldingen for 2018:

«Utvalget er opptatt av i hvilke tilfeller E-tjenesten kan samle inn opplysninger om personer som oppholder seg i Norge. Det kan vanskelig trekkes ut av forbudets ordlyd at det er tjenestens *hensikt* som skal avgjøre om overvåking av personer i Norge er i strid med forbudet eller ikke. At tjenesten kun har til hensikt å overvåke når personen befinner seg utenfor Norge – men ikke når vedkommende befinner seg i Norge – er et kunstig skille som vanskelig kan kontrolleres av oss.»

Utvalget har uttalt at det etter dagens regelverk knytter seg begrunnet tvil til lovligheten av E-tjenestens innhenting av informasjon fra åpne kilder om personer mens de oppholder seg i Norge, og utvalget har uttalt at forbudet i e-loven § 4 bør avklares av Stortinget. Kontroll- og konstitusjonskomiteen la i sin behandling av årsmeldingen for 2018 til grunn at Stortinget vil se nærmere på problemstillingen i forbindelse med behandlingen av lovforslaget til ny e-lov. Utvalget gikk derfor ikke nærmere inn på spørsmålet i denne saken.

E-tjenesten opplyste for øvrig at opplysningene om personene som bodde i samme bygning som personen det ble utvekslet informasjon om, er blitt slettet. Utvalget vil følge opp hvordan denne slettingen er gjennomført.

1.5.8 Klagesaker mot E-tjenesten

Utvalget har i 2019 tatt tre klager rettet mot E-tjenesten til behandling, mot fire i 2018. Enkelte av klagen var samtidig rettet mot andre EOS-tjenester.

Utvalgets uttalelser til klagere skal være ugraderte. Opplysning om at noen har vært overvåket eller ikke, anses som gradert hvis ikke annet blir bestemt. Det innebærer at en klager i utgangspunktet ikke kan få vite om vedkommende er overvåket av E-tjenesten eller ikke. Av EOS-kontrollloven fremgår det at det ved klager mot tjenestene om overvåkingsmessig virksomhet kun skal uttales om klagen har gitt grunn til kritikk eller ikke.

Utvalget har i 2019 avsluttet fem klagesaker mot E-tjenesten. Ingen av klagesakene har ført til kritikk av E-tjenesten.

1.6 Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM)

1.6.1 Generelt om kontrollen

I 2019 har utvalget gjennomført to inspeksjoner i NSM. I den ene inspeksjonen var direktoratets behandling av klareringssaker hovedtemaet. I den andre inspeksjonen konsentrerte utvalget seg om NSMs tekniske kapasiteter innenfor tekniske sikkerhetsundersøkelser, inntrengingstesting, TEMPEST og sensorsystem for å avsløre falske basestasjoner.

NSM har status som direktorat og ivaretar de overordnede funksjoner innen forebyggende sikkerhetstjeneste etter sikkerhetsloven. NSM klarer egne ansatte, i tillegg til å være klageinstans for klareringsvedtak fattet av andre klareringsmyndigheter.

I inspeksjonene kontrollerer utvalget særlig følgende:

- NSMs behandling av saker der klarering er nektet, nedsatt eller suspendert av klareringsmyndigheten, samt direktoratets behandling av klager over slike saker.
- NSMs samarbeid med andre EOS-tjenester.
- NSMs behandling av personopplysninger.
- NSMs tekniske kapasiteter.

Klareringsmyndighetens oppgave er å vurdere personers pålitelighet, lojalitet og dømmekraft, og om hun eller han er sikkerhetsmessig skikket til å behandle sikkerhetsgradert informasjon. En avgjørelse om sikkerhetsklarering kan få avgjørende betydning for den enkeltes karriere, og det må derfor stilles høye krav til saksbehandlingen. Utvalget har derfor stor oppmerksomhet rettet mot disse sakene – også fordi saksbehandlingen i klareringssaker er mer lukket enn i andre forvaltningsavgjørelser.

1.6.2 Undersøkelse av sikkerhetssamtaler i NSM og FSA

EOS-utvalget har i mange år vært opptatt av hvordan sikkerhetssamtaler gjennomføres.

En sikkerhetssamtale er en samtale mellom klareringsmyndigheten og den som skal klareres. I sikkerhetssamtalen kan klareringsmyndigheten stille spørsmål om alt som er relevant for å vurdere om en person kan gis sikkerhetsklarering. Klareringsmyndigheten får gjennom samtalen et bedre grunnlag for å vurdere om en person er sikkerhetsmessig skikket. Samtidig får den som søkes klarert (hovedpersonen) mulighet til å kommentere og utdype opplysningene som er gitt i personopplysningsblanketten.

Opplysningene som kommer frem i en sikkerhetssamtale skal hjelpe til med å avklare tvil om en person kan klareres. Sikkerhetssamtalen er derfor et viktig verktøy for klareringsmyndigheten. Sikkerhetssamtaler kan gjennomføres av alle klareringsmyndigheter. NSM har som fagmyndighet for sikkerhetsloven et særlig ansvar for å sikre god kvalitet på sikkerhetssamtalene.

Utvalgets tidligere dialog med NSM er blant annet omtalt i årsmeldingene i 2013–2015. For å følge opp utvalgets merknader, besluttet utvalget i 2018 å gjøre en systematisk gjennomgang av et større antall sikkerhetssamtaler. Formålet med prosjektet var å undersøke om kvaliteten på samtalene har blitt bedre. I prosjektet så utvalget på om sikkerhetssamtalene forberedes og gjennomføres slik at klareringsmyndigheten får informasjonen det er behov for, samtidig som den som søkes klarert får uttalt seg om relevante temaer. Utvalget hentet inn 30 sikkerhetssamtaler fra 2017. 15 av disse var fra FSA og 15 var fra NSM. Etter gjennomgangen ble det laget en rapport om funnene.

Utvalget har i prosjektet særlig sett på følgende:

- Om metoden for gjennomføring av sikkerhetssamtalene er hensiktsmessig og i tilstrekkelig grad sikrer at den som søkes klarert får gi sitt syn på saken.
- Om samtaleformen er tilstrekkelig fleksibel og tilpasset den enkelte sak.
- Tidsbruken i samtalene.
- Om spørsmålet om hovedpersonens sikkerhetsmessige skikkethet får tilstrekkelig plass i samtalen.

EOS-utvalget konkluderte med at det har vært en positiv utvikling i kvaliteten på gjennomføringen av sikkerhetssamtalene siden 2015. Samtidig mener utvalget at spørsmålet om hovedpersonens pålitelighet, lojalitet og dømmekraft fortsatt fikk for lite plass i samtalene fra 2017.

Utvalget uttalte at klareringsmyndighetene fortsatt må arbeide for å få til en bedre og jevnere kvalitet på sikkerhetssamtalene.

1.6.3 Oppfølging av særskilt melding om ulik praksis i klareringssaker

EOS-utvalget avga 12. mars 2019 særskilt melding til Stortinget om ulik praksis for sikkerhetsklarering av personer med tilknytning til andre stater.

Undersøkelsen avdekket ubegrunnet forskjellsbehandling mellom ulike klareringsmyndigheter på to saksområder. Utvalget understreket overfor NSM, som er fagmyndighet for klareringssaker, hvor viktig det var at erfaringsarkiv og andre verktøy som kan sikre likebehandling kom på plass. NSM hadde ennå ikke gjennomført de varslede likebehandlingstiltakene da utvalget avga meldingen til Stortinget i mars 2019. Da Stortinget 17. juni 2019 behandlet utvalgets særskilte melding, fremgikk det at NSM jobbet med å utvikle et erfaringsarkiv, og etablerte et slikt arkiv mot slutten av 2019. Direktoratet har også sammen med de største klareringsmyndighetene satt i gang et arbeid med å utvikle et system for å ivareta likebehandling, der blant annet erfaringsarkiv og ulike fora for diskusjon for faglige temaer og likebehandling er viktige elementer. I dette inngår også et arbeid sammen med klareringsmyndighetene om hvordan praksisnotater kan benyttes i saksbehandlingen.

Utvalget la i sin særskilte melding til Stortinget til grunn at NSMs arbeid med å gjennomføre de varslede tiltakene hadde høy prioritet og ville ferdigstilles snarlig. Utvalget har i meldingsåret holdt oss orientert om status på verktøyene for bedre å sikre likebehandling av klareringssaker. Utvalget mener det er uheldig at det har tatt så lang tid før tiltakene ble gjennomført. Det er viktig at NSM som fagmyndighet etablerer løsninger som sikrer en ensartet praksis, slik at personer som søkes klarert får en rettssikker og rettferdig behandling.

1.6.4 Klagesaker mot NSM

1.6.4.1 INNLEDNING

Utvalget har i 2019 tatt 9 klager rettet mot NSM til behandling, mot 11 i 2018. Alle disse gjaldt spørsmål om sikkerhetsklarering eller innsyn i en klareringssak.

En avgjørelse om sikkerhetsklarering kan være avgjørende for en persons videre yrkeskarriere og livssituasjon. Derfor er det essensielt at disse sakene behandles på en rettssikker og rettferdig måte av klareringsmyndighetene. I saker der utvalget uttaler kritikk, får klageren en begrunnelse for utvalgets konklusjon.

I 2019 avsluttet utvalget seks klager, og en klage er delvis avsluttet. I to av sakene har utvalget gitt NSM kritikk:

1.6.4.2 KLAGESAK 1 – UGYLDIG NEKTELSE AV SIKKERHETSKLARERING PÅ GRUNN AV MANGELFULL SAKSOPPLYSNING

I en klage over nektet klarering stilte utvalget spørsmål om klageinstansens (NSM) og førsteinstansens (FSA) beregning av tilgjengelig personhistorikk for klagerens ektefelle. Klagerens ektefelle er utenlandsk statsborger fra et land utenfor Europa som ikke utgjør en høy etterretningsmessig trussel mot Norge.

For å kunne gjennomføre en personkontroll må sikkerhetsmessig relevant informasjon for de siste 10 årene om personer som inngår i undersøkelsen være tilgjengelig for klareringsmyndigheten. Har personen oppholdt seg i andre land, må Norge ha et sikkerhetsmessig samarbeid med landet for å få utlevert slike opplysninger. Etter en konkret vurdering kan klareringsmyndigheten gjøre unntak fra tiårskravet. Både opplysninger om hvilke land som utleverer personkontrollopplysninger til Norge og opplysninger om hva de nedre grensene er for hva som er tilstrekkelig personhistorikk, er graderte.

Utvalget har i saken vært særlig opptatt av to forhold:

- klareringsmyndighetens plikt til å opplyse saken, og
- at klageren ikke kan lastes for å ha unnlatte å gi opplysninger som er relevante ut fra kriterier som er sikkerhetsgraderte – og dermed ikke kjent for vedkommende.

Det fulgte av sikkerhetsloven 1998 § 1 tredje ledd at «klareringsmyndigheten skal påse at klareringssaken er så godt opplyst som mulig før avgjørelse fattes». I denne saken hadde klareringsmyndigheten ikke undersøkt klagerens opplysninger om lengre oppholdstid i et land som Norge har et sikkerhetsmessig samarbeid med.

En nærmere undersøkelse av opplysningene om ektefellens oppholdstid kunne ha fått avgjørende betydning for utfallet av klareringssaken. Utvalget påpekte derfor at avgjørelsen om å nekte klarering ikke var til-

strekkelig opplyst med den konsekvens at den var ugyldig, og ba NSM om å foreta en ny vurdering av saken.

Da saken ble avsluttet uttalte utvalget at den lite konkrete begrunnelsen vanskeliggjorde klagerens muligheter til å imøtegå avgjørelsen og svekket klagerens rettssikkerhet.

NSM vurderte saken på nytt, men kom til at den samlede personhistorikken likevel ikke var tilstrekkelig til at klarering skulle vært gitt.

1.6.4.3 KLAGESAK 2 – MANGELFULL BEGRUNNELSE TIL HOVEDPERSONEN I KLARERINGSSAK

Saken gjelder en person som førsteinstansen ga sikkerhetsklarering for KONFIDENSIELT på vilkår. Personen klaget avgjørelsen inn til NSM, som ved behandlingen av klagen skjerpet avgjørelsen slik at personen ble nektet klarering. Personen som ble anmodet klarert klaget avgjørelsen inn til utvalget. Klageren anførte blant annet at NSMs begrunnelse for avgjørelsen var mangelfull.

Utvalget stilte spørsmål til NSM om begrunnelsen som ble gitt til den som ble anmodet klarert (hovedpersonen) tilfredsstilte kravene i sikkerhetsloven 1998 § 5 om begrunnelse og underretning. Klagerens sak er behandlet etter gammel sikkerhetslov.

Utvalget uttalte på generelt grunnlag at begrunnelsen i klareringssaker bør være så utfyllende som mulig. Dette er avgjørende for at de som søkes klarert skal kunne ivareta sine interesser. At avgjørelsen ble omgjort til skade for klageren skjerper dessuten kravet til selvstendig begrunnelse, ettersom NSM ikke kunne vise til førsteinstansens begrunnelse.

Utvalget kom til at klageren hadde fått en mangelfull begrunnelse for vedtaket, og utvalget kritiserte også NSM for at de ikke hadde underrettet klageren om at enkeltopplysninger i begrunnelsen var utelatt fra underretningen.

Utvalget oppfordret NSM til å gi klageren en mer utfyllende begrunnelse for NSMs avgjørelse. NSM etterkom oppfordringen og ga klageren en ny og mer detaljert underretning.

1.6.5 Saksbehandlingstid i klareringssaker

Utvalget har i mange år vært opptatt av klareringsmyndighetenes saksbehandlingstid. Statistikken er beregnet fra dagen klareringsmyndigheten mottok anmodningen.

I snitt har saksbehandlingstiden i 2019 vært lengre enn i 2018. Utvalget ser med bekymring på den lange saksbehandlingstiden, særlig for anmodninger om innsyn (102 dager).

Utvalget vil fortsatt holde seg orientert om saksbehandlingstid i klareringssaker i 2020.

1.7 Forsvarets sikkerhetsavdeling (FSA)

1.7.1 Generelt om kontrollen

Utvalget har i 2019 gjennomført to inspeksjoner i FSA. I inspeksjonene i avdelingen kontrollerer utvalget særlig følgende:

- FSAs behandling av saker der klarering er nektet, nedsatt eller suspendert av klareringsmyndigheten.
- FSAs virksomhet innenfor operativ sikkerhetstjeneste.
- FSAs behandling av personopplysninger som ledd i utøvelsen av forebyggende sikkerhetstjeneste.
- FSAs samarbeid med andre EOS-tjenester.

FSAs behandling av sikkerhetsklareringssaker utgjør en særlig viktig del av utvalgets kontroll med avdelingen. FSA er landets desidert største klareringsmyndighet, og behandler anmodninger om klarering for hele forsvarssektoren. Utvalget kontrollerer mange av de negative klareringsavgjørelser fattet av FSA, samt påklagede klareringssaker der avdelingen har tatt klagen helt eller delvis til følge i klageomgangen.

1.7.2 Oppfølging av særskilt melding om ulik praksis i klareringssaker

EOS-utvalget avga 12. mars 2019 særskilt melding til Stortinget om ulik praksis for sikkerhetsklarering av personer med tilknytning til andre stater.

Undersøkelsen avdekket blant annet at seks personer var nektet klarering av FSA uten at sakene deres var tilstrekkelig opplyst. Etter at meldingen ble offentlig har FSA vurdert sakene på nytt – i tillegg til enda en sak som utvalget har pekt på.

Etter en ny vurdering sa FSA seg enig i at disse sju sakene ikke var tilstrekkelig opplyst. Avgjørelsene ble dermed ansett som ugyldige og opphevet, jf. forvaltningsloven § 41. FSA informerte utvalget om at de som ble nektet klarering i de aktuelle sakene er blitt underrettet om at den tidligere avgjørelsen er opphevet.

Utvalget sa seg tilfreds med at FSA har kommet til at den tidligere ugyldige avgjørelsen ikke lenger hefter ved disse personene.

1.7.3 Bruk av skriftlige redegjørelser fra den som søkes klarert for å opplyse klareringssaker

1.7.3.1 GENERELT

Som et ledd i oppfølgingen av den særskilte meldingen om ulik praksis i klareringssaker, opplyste FSA at avdelingen hadde endret praksis. I saker med tilknytning til andre stater ber avdelingen nå den som søkes klarert om å gi en utfyllende skriftlig redegjørelse om egen og nærstående tilknytning til den aktuelle staten og til Norge.

Klareringsmyndigheten skal se til at klareringssaken er så godt opplyst som mulig, jf. sikkerhetsloven § 8-

4 tredje ledd. Dersom det er tvil om en person er sikkerhetsmessig skikket, skal klareringsmyndigheten holde en sikkerhetssamtale med personen.

Utvalget har flere ganger tidligere tatt opp FSAs praksis for å opplyse klareringssaker. Et sentralt spørsmål har vært om klareringssakene er opplyst på en slik måte at de kan avgjøres uten sikkerhetssamtale. Utvalget har blant annet kritisert FSA for å innhente tilleggsopplysninger i økonomisaker i telefonsamtaler med den som skal klareres, og utvalget har tatt opp med NSM FSAs praksis for å opplyse økonomisaker.

Sikkerhetssamtalen er en sentral rettssikkerhetsgaranti der den enkelte gis anledning til kontradiksjon. I forarbeidene til sikkerhetsloven 2018 fremhevet departementet at klareringsmyndighetenes plikt til å avholde sikkerhetssamtaler ble forsterket i 2006.

Det er utvalgets oppfatning at bruken av skriftlige redegjørelser for å innhente informasjon i klareringssaker de senere år har økt. I tillegg til i økonomisaker og saker om utenlandstilknytning, har utvalget merket seg at FSA har bedt om skriftlige redegjørelser blant annet i saker som gjelder helse, rus og straff. For å undersøke om bruken av skriftlige redegjørelser skjer til fortrengsel for lovens utgangspunkt om bruk av sikkerhetssamtaler, ba utvalget FSA om å redegjøre for sin praksis.

FSA opplyste at dersom det er nødvendig å opplyse saken ytterligere etter mottak av personopplysningsblankett, kan avdelingen blant annet ta kontakt med den som søkes klarert skriftlig eller på telefon. Valg av metode avhenger av hva saksbehandler anser som mest hensiktsmessig for å opplyse saken og samtidig ivareta de øvrige krav som stilles til FSA – eksempelvis hensynet til kildevern og til å ivareta den enkeltes rettssikkerhet.

Er saken fremdeles ikke godt nok opplyst, skal saksbehandler planlegge sikkerhetssamtale. FSA opplyste at bruk av skriftlige redegjørelser er mest optimalt i saker som gjelder enkle avklaringer av faktum og det vil være urimelig å kreve at den enkelte møter til samtale. Det er også nyttig der det forutsettes at den som anmodes klarert fremskaffer store mengder tilleggsinformasjon, som for eksempel i noen økonomi- og helsesaker. Motsatt er det hensiktsmessig å gjennomføre sikkerhetssamtale uten forutgående redegjørelse i saker med komplekse saksforhold der bruk av skriftlig redegjørelse kan tape viktige nyanser eller føre til en lengre prosess. FSA opplyste at avdelingen i flere saker har gjennomført sikkerhetssamtale etter først å ha mottatt en skriftlig redegjørelse.

Utvalget sa seg enig med FSA i at saksopplysning i form av skriftlig informasjonsinnhenting ikke på generelt grunnlag er i strid med sikkerhetslovens regler. Skriftlig redegjørelse vil ikke være et egnet verktøy for saksopplysning i saker der viktige nyanser i forklaringen kan gå tapt eller der det må antas å være behov for å stille oppfølgingsspørsmål.

Utvalget merket seg også at det i skjemaene som benyttes i tilknytningssaker bes om at den som anmodes klarert beskriver sin tilknytning til henholdsvis Norge og fremmed stat med egne ord. Utvalget uttalte at klareringsmyndigheten må vise varsomhet når det benyttes andre metoder enn sikkerhetssamtale for å innhente opplysninger fra den som anmodes klarert, særlig der det er nødvendig å avklare større og mer vurderingspregede temaer. Dette for å unngå en uthuling eller omgåelse av regelen om at sikkerhetssamtaler skal gjennomføres dersom det er tvil om sikkerhetsmessig skikkethet.

1.7.4 *Kritikk i en konkret sak*

I en inspeksjon merket utvalget seg en sak der FSA ba den som ble søkt klarert om å redegjøre skriftlig for en rekke forhold.

Utvalget stilte spørsmål til FSA om vurderingen av bruk av skriftlig redegjørelse sammenlignet med sikkerhetssamtale i denne saken. FSA opplyste at avdelingen, på bakgrunn av den skriftlige informasjonsinnhentingen, skulle vurdere en sikkerhetssamtale. FSA fant det vanskelig å se hvorfor klareringsmyndigheten ikke skulle kunne be personen som ble anmodet klarert om ytterligere opplysninger om et viktig forhold i saken. FSA mottok ikke noen redegjørelse fra den som ble anmodet klarert, og saken ble etter hvert henlagt fordi det ikke lenger var behov for klarering.

Utvalget uttalte at spørsmålene skulle vært søkt avklart i en sikkerhetssamtale, fremfor ved bruk av skriftlig redegjørelse. Det var et komplekst saksforhold, der skriftlig redegjørelse kunne tape viktige nyanser og der FSA ville måtte ha fulgt opp med oppfølgingsspørsmål.

FSAs spørsmål var basert på en forutsetning som viste seg å være feil. I en sikkerhetssamtale ville det raskt blitt kjent at det ikke var hold i forutsetningen, og FSAs samtaleledere kunne stryke spørsmål som baserte seg på denne forutsetningen. Utvalget kunne heller ikke se at svaret på spørsmålene fra den som ble anmodet klarert ville være nødvendige for å forberede en sikkerhetssamtale.

1.7.5 *Klagesaker mot FSA*

1.7.5.1 *INNLEDNING*

Utvalget har i 2019 ikke mottatt klager rettet mot FSA, mot tre i 2018. Utvalget har avsluttet én klagesak mot FSA i 2019. Den klagesaken var også rettet mot flere EOS-tjenester og førte ikke til kritikk mot noen av tjenestene.

I mange av klagenes som retter seg mot Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) er FSA førsteinstansen. I to av klagesakene mot NSM der utvalget ikke fant at det overordnede fagorganet hadde gjort noe kritikkverdig, ga utvalget likevel kritikk til FSA som førsteinstans:

1.7.5.2 *LANG SAKSBEHANDLINGSTID*

I en klagesak som gjaldt klage over tap av sikkerhetsklarering, fant ikke utvalget grunn til å stille spørsmål til NSMs realitetsavgjørelse eller saksbehandling i klageomgangen. Men utvalget konkluderte med at saksbehandlingstiden samlet sett hadde vært uforholdsmessig lang. Dette gjaldt særlig den uforståelig lange saksbehandlingstiden i FSA som første instans.

Utvalget uttrykte at dette var uheldig.

FSA brukte ett år og fire måneder på saksbehandlingen i førsteinstans. Ettersom personopplysningsblan-ketten (POB) etter hvert var for gammel til at den kunne brukes som grunnlag i en klareringssak, måtte den som ble søkt klarert i tillegg fylle ut en ny POB. Av FSAs interne saksdokumenter fremgikk det også at saksbehandlingstiden i FSA hadde vært for lang. Utvalget merket seg at FSA beklaget dette overfor klageren.

1.7.5.3 *FSAs HÅNTERING AV INNSYNSANMODNING I KLAGESAK OM SIKKERHETSKLARERING*

I en klagesak vurderte utvalget FSAs behandling av en innsynsanmodning i klareringssakens dokumenter. Utvalget kom til at FSA hadde begått flere feil ved håndteringen av anmodningen.

De kritikkverdige forholdene knyttet til innsynsanmodningen hadde ikke innvirkning på NSMs endelige realitetsavgjørelse i klageomgangen, der EOS-utvalgets behandling av klagen over klareringsnektelsen ble avsluttet uten kritikk av NSM.

Da klageren fikk svar fra FSA på innsynsanmodningen, fikk personen verken oversendt en oversikt over klareringssakens dokumenter eller opplysninger om klagefrist.

Under henvisning til NSMs veileder for innsyn i klareringssaker påpekte utvalget at FSA også burde henvist til aktuelle unntakshjemler for nektet innsyn. Det er positivt at FSA opplyste til utvalget at praksis fremover vil være «å ta inn i innsynsskrivet konkret henvisning til hvilket dokument som er unntatt etter hvilken bestemmelse». Dette burde ifølge årsmeldingen vært gjort også i den konkrete saken.

FSA fulgte heller ikke NSMs anbefaling i veilederen om å utarbeide en intern begrunnelse i forbindelse med behandlingen av innsynsbegjæringen. Det burde avdelingen etter utvalgets syn ha gjort.

FSA erkjente å ha et forbedringspotensial når det gjelder å synliggjøre den interne innsynsvurderingen.

Utvalget bemerket også overfor FSA at utvalget hadde vanskelig for å se hvorfor klageren ikke ble gitt innsyn i «oppsummering av saken» i FSAs interne samtidige begrunnelse i klareringssaken i første instans. Den består hovedsakelig av en beskrivelse av fakta.

Utvalget uttalte at det er klanderverdig at FSA ikke ga klageren innsyn i informasjon som var innhentet som ledd i personkontrollen, som vedkommende had-

de rett til innsyn i. Videre pekte utvalget på at det er uheldig at FSA avsto å gi klageren innsyn i tidligere tilsendte/mottatte dokumenter til/fra klageren.

Når det gjaldt FSAs praksis med å anonymisere/sladd opplysninger som vedkommende selv hadde fylt inn, og har rett til innsyn i, anførte FSA blant annet at avdelingen forholder seg til personopplysningsloven § 1, jf. EUs personvernforordning artikkel 5, 1 f, «hvoretter FSA plikter å avstå fra unødige spredning av personopplysninger».

Utvalget kunne vanskelig se at det å gi klageren innsyn i opplysningene vedkommende selv har fylt ut, er unødige spredning av personopplysninger. Siden den som anmodes klart har rett til innsyn i opplysningene, var sladdingen problematisk.

Korrespondansen med FSA har avdekket flere mangelfulle sider ved FSAs behandling av innsynssaken til klageren. Utvalget forventer at FSA behandler fremtidige innsynssaker på en mer tillitvekkende måte.

1.7.6 Saksbehandlingstid i klareringssaker

Utvalget har i mange år vært opptatt av klareringsmyndighetenes saksbehandlingstid i klareringssaker. Statistikken er beregnet fra dagen klareringsmyndigheten mottok anmodningen.

Utvalget ser med en viss bekymring på den lange saksbehandlingstiden for negative avgjørelser i førsteinstans (222 dager).

Utvalget vil fortsatt holde seg orientert om saksbehandlingstid i klareringssaker i 2020.

1.8 Kontroll av annen EOS-tjeneste

1.8.1 Generelt om kontrollen

Utvalget kontrollerer EOS-tjeneste, uavhengig av hvilken del av offentlig forvaltning som utfører den. Kontrollområdet er funksjonelt definert og ikke begrenset til bestemte organisatoriske enheter.

Etter en endring av EOS-kontrollloven i 2017 skal utvalget gjennomføre en årlig inspeksjon av Etterretningsbataljonen og en årlig inspeksjon av Forsvarets spesialstyrker, jf. EOS-kontrollloven § 7.

Utvalget mottok ingen klager på annen EOS-tjeneste i 2019.

1.8.2 Inspeksjon av Etterretningsbataljonen

I utvalgets inspeksjon av Etterretningsbataljonen (Ebn) på Setermoen i Troms ble utvalget blant annet orientert om den løpende virksomheten i Ebn siden forrige inspeksjon i 2018. Også utplassering av personell, øvelser og ny samarbeidsavtale mellom Hæren og Etterretningstjenesten (E-tjenesten) var tema.

Samarbeidet mellom Ebn og E-tjenesten var hovedtemaet under inspeksjonen. Når Ebn bistår E-tjenesten, kommandoverføres Ebns personell til E-tjenesten. Overføringen innebærer at Sjef Ebn ikke har formelt an-

svaret for den etterretningsproduksjonen som gjøres under kommando av Sjef E. Derfor ble inspeksjonen av Ebn i 2019 delvis ansett som en inspeksjon av E-tjenesten. E-tjenestens ledelse var representert under inspeksjonen på Setermoen.

Utvalget inspiserte Ebns datasystemer og utvalgte papirdokumenter. Inspeksjonen ga ikke grunnlag for oppfølging.

1.8.3 Inspeksjon av Marinejegerkommandoen

EOS-utvalget skal etter EOS-kontrollloven § 7 foreta en årlig inspeksjon av Forsvarets spesialstyrker. Kontrollbehovet knytter seg særlig til faren for at spesialstyrkenes kapasitet benyttes til å drive etterretning i Norge i fredstid, eller at det foregår behandling av personopplysninger uten at det er grunnlag for det.

Utvalget har i 2019 inspisert Marinejegerkommandoen på Haakonvern i Bergen. Utvalget fikk en orientering om avdelingens organisering, oppgaver og kapasiteter. I etterkant av inspeksjonen har utvalget fått en videre redegjørelse for Marinejegerkommandoens regelverk. Inspeksjonen ga ikke grunnlag for annen oppfølging.

1.8.4 Utlån av teknisk utstyr fra Forsvarets spesialstyrker til PST

Under EOS-utvalgets inspeksjon hos Politiets sikkerhetstjeneste (PST) i desember 2017 ble tjenesten bedt om å redegjøre for eventuelt lån av teknisk utstyr fra Forsvarets spesialstyrker. Sjef PST ga en kort generell orientering om lån av utstyr fra Forsvaret, uten å vise til noen spesifikke lån fra spesialstyrkene til PST. Under en senere inspeksjon av Forsvarets spesialkommando (FSK) på Rena i februar 2018, stilte utvalget spørsmål om FSKs logging av utlån av tekniske sensorer til EOS-tjenestene eller til andre. Utvalget fikk til svar at FSKs sensorer aldri lånes ut til noen utenfor spesialstyrkene.

I senere korrespondanse med Forsvarets spesialstyrker stab i Oslo, som FSK er underlagt, kom det fram at FSK hadde lånt ut en teknisk sensor til PST i 2013. Sammenholdt med opplysningene utvalget fikk fra Forsvarets spesialstyrker stab, viste det seg at spesialstyrkene hadde utlånt teknisk utstyr til PST ved to anledninger, i 2013 (FSK) og 2016 (Marinejegerkommandoen). Dette tekniske utstyret hadde kapabiliteter som kan være inngripende i personvernet. Utvalget ble ikke orientert om de aktuelle lånene under utvalgets inspeksjon i PST i desember 2017.

Utvalget kritiserte FSK for å ha gitt utvalget uriktig informasjon under inspeksjonen i februar 2018.

Overfor PST bemerket utvalget at det av hensyn til utvalgets kontroll med samarbeidet mellom EOS-tjenestene, er prinsipielt sett problematisk at utvalget i inspeksjonen desember 2017 ikke ble informert om PSTs lån av tekniske sensorer fra Forsvarets spesialstyrker.

Utvalget uttalte at i avsluttende brev i 2019 til henholdsvis Forsvarets spesialstyrker og PST at det bør være dokumentasjon og sporbarhet på utlån av tekniske sensorer mellom Forsvarets spesialstyrker og politiet, blant annet av hensyn til vår etterfølgende kontroll.

Utvalget understreket også overfor PST at det er viktig for oss å ha oversikt over hvilke metoder og teknisk utstyr tjenesten til enhver tid har. Utvalget forventer derfor at utvalget fremover holdes orientert når PST får nye tekniske sensorer, utstyr, metoder eller lignende som kan være inngripende i personvernet.

1.8.5 Sivil klareringsmyndighet (SKM)

1.8.5.1 INSPEKSJON

Stortinget vedtok sommeren 2016 å redusere antall klareringsmyndigheter og etablere én klareringsmyndighet for sivil sektor. Sivil klareringsmyndighet (SKM) begynte å behandle klareringssaker den 3. april 2018. I løpet av 2018 overtok SKM porteføljene til 25 klareringsmyndigheter i sivil sektor. Reduksjonen i antallet kan legge til rette for bedre fagmiljøer som kan bidra til å øke både rettssikkerheten for den enkelte, men også allmennhetens tillit til forsvarlig saksbehandling og likebehandling i en forvaltningsprosess som er delvis lukket.

Utvalget gjennomførte i 2019 en inspeksjon av Sivil klareringsmyndighet. I inspeksjonen gikk utvalget særlig gjennom klareringsmyndighetens negative klareringsavgjørelser og saksbehandlingspraksis. Utvalget fikk også en orientering om SKMs arbeid med å overta porteføljer fra andre klareringsmyndigheter. SKM opplyste blant annet at de har identifisert mange ulikheter i hvordan arbeidet med sikkerhetsklarering har vært utført. Utvalget mener dette understreker viktigheten av å samle klareringsmyndigheten i sivil sektor.

1.8.5.2 SAKSBEHANDLINGSTID I KLARERINGSSAKER

Utvalget har i mange år vært opptatt av klareringsmyndighetenes saksbehandlingstid i klareringssaker. Statistikken er beregnet fra dagen klareringsmyndigheten mottok anmodningen.

Utvalget mener saksbehandlingstiden for negative avgjørelser i førsteinstans (190 dager) burde ha vært kortere.

Utvalget vil fortsatt holde seg orientert om saksbehandlingstid i klareringssaker i 2020.

1.8.6 Oppfølging av inspeksjon i Riksrevisjonen

Utvalget omtalte i årsmeldingen for 2018 oppfølgingen av en inspeksjon av personellsikkerhetstjenesten i Riksrevisjonen. Utvalget kritiserte Riksrevisjonen for ikke å ha gitt begrunnelser til personer som var nektet sikkerhetsklarering. Riksrevisjonen erkjente at personene skulle hatt en begrunnelse og har opplyst at en slik praksis vil bli innarbeidet.

Utvalget har uttrykt tilfredshet med at Riksrevisjonen har endret sin praksis. Personer som har fått en negativ avgjørelse skal nå gis en begrunnelse i tråd med sikkerhetslovens regler. Utvalget har lagt til grunn at Riksrevisjonen har rettet opp feilen ved at personene som tidligere ikke er gitt begrunnelse nå har mottatt dette.

I tillegg viste utvalget til at én konkret sak ikke var godt nok opplyst og dokumentert til at avgjørelsen kunne etterprøves av utvalget. Derfor ba utvalget Riksrevisjonen om en tilbakemelding om hva som ble gjort som følge av utvalgets merknader.

Riksrevisjonen opplyste at vedkommende ikke hadde gitt fyllestgjørende opplysninger til dem og opplyste videre at personen uansett ikke lenger hadde behov for sikkerhetsklarering.

Utvalget lot enkeltsaken bero med forklaringen fra Riksrevisjonen.

På generelt grunnlag understreket utvalget at en negativ klareringsavgjørelse fortsatt hefter ved en person, selv om vedkommende ikke lenger har behov for klarering. Det er derfor vesentlig at personers klareringsstatus ikke forblir «ingen klarering» uten at dette er begrunnet i en tilfredsstillende saksbehandling.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Dag Terje Andersen, Eva Kristin Hansen og Magne Rommetveit, fra Høyre, Svein Harberg og Bente Stein Mathisen, fra Fremskrittspartiet, Solveig Horne, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Sosialistisk Venstreparti, Camilla Sørensen Eidsvold, fra Venstre, Terje Breivik, og uavhengig representant Ulf Leirstein, viser til Dokument 7:1 (2019–2020) Årsmelding fra Stortingets kontrollutvalg for etterrettings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget).

Komiteen viser til at EOS-utvalget er Stortingets kontrollorgan med de hemmelige tjenestene i Norge. Hovedformålet med kontrollen er å påse at borgernes rettigheter ikke krenkes, og at lover og regler følges. EOS-utvalget skal påse at de hemmelige tjenestene balanserer hensynet til den enkeltes privatliv opp mot samfunnets og borgernes behov for sikkerhet.

I dette arbeidet kontrollerer EOS-utvalget blant annet om Politiets sikkerhetstjenestes (PST) registrering av personer er i samsvar med loven, at E-tjenesten ikke bryter forbudet mot å overvåke norske personer som oppholder seg i Norge, og om saker om sikkerhetsklarering er behandlet på korrekt måte av Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) og Forsvarets sikkerhetsavdeling (FSA).

Komiteen viser til at EOS-utvalget hvert år skal avgi en melding til Stortinget om resultatet av denne kontrollen. I tillegg kan EOS-utvalget avgi særskilte meldinger dersom dette anses nødvendig.

EOS-utvalget avga 5. desember 2019 en særskilt melding til Stortinget om PSTs ulovlige innhenting og lagring av flypassasjeropplysninger. Utvalget rettet skarp kritikk mot PST for tjenestens innhenting av en stor mengde opplysninger om norske statsborgeres flyreiser. Utvalget mente at innhenting har vært ulovlig fordi PST ikke har hatt rettslig grunnlag for den. Komiteen sluttet seg til kritikken. Komiteen viser til at den særskilte meldingen er behandlet som en egen sak, og viser til innstillingen til denne, jf. Innst. 184 S (2019–2020).

Komiteen er kjent med at den raske teknologiske utviklingen med nye kommunikasjonsformer skaper utfordringer for tjenestene og i neste omgang for utvalgets kontroll. Komiteen har derfor tidligere understreket viktigheten av at utvalget tilføres mer teknologisk kompetanse. Komiteen konstaterer at EOS-utvalget nå er tilført tilstrekkelige midler for 2020 slik at planene for opprettelse av en teknologisk enhet med minst fem ansatte blir fullført. Dette er nødvendig for å ivareta dagens kontrollbehov. Komiteen vil følge utviklingen videre, og viser til at nødvendig ressursbehov avklares i de årlige budsjettene.

Komiteen viser til at EOS-utvalget siden 2015 har deltatt i en samarbeidsgruppe med kontrollorganer fra Danmark, Sveits, Nederland og Belgia. I 2019 ble det britiske kontrollorganet Investigatory Powers Commissioner's Office (IPCO) også en del av samarbeidet. I tillegg har kontrollorganer fra Sverige og Tyskland deltatt som observatører på ett møte.

Kontrollen med Politiets sikkerhetstjeneste (PST)

Komiteen viser til at utvalget har kritisert PST for å ha registrert stortingsrepresentanter kun på bakgrunn av at de var medlemmer av en vennsgruppe som gjør at de kan være utsatt for fremmed etterretning. Utvalget mener at PST utviste et klanderverdig skjønn ved å registrere stortingsrepresentantene. PST har opplyst til utvalget at de vil slette registreringene.

Komiteen slutter seg til utvalgets kritikk av PST. PSTs registreringer inn mot politiske miljøer vil ikke bare være et spørsmål om inngrep i den enkeltes rettsikkerhet, men kan få konsekvenser for hele samfunnet. Demokratiet hviler på den frie meningsdannelse og borgerens mulighet til å virke politisk. Tjenestens registreringer vil kunne ha en nedkjølende effekt på borgernes mulighet til å virke politisk.

Komiteen konstaterer at PST forsvarte sin registrering, men etter at utvalget tok opp registreringene, konkluderte PST med at de skulle slette registreringene. Komiteen mener det er kritikkverdig at PST foretok

denne registreringen. Denne saken viser igjen viktigheten av EOS-utvalgets arbeid og mandat. Komiteen forventer at PST heretter tar til etterretning den kritikken de har fått, og legger om sin praksis. Komiteen registrerer at EOS-utvalget har kommet med flere saker som har medført kritikk av PST, både saken om flypassasjerlister og nå sakene som er nevnt i EOS-utvalgets årsmelding. Komiteen registrerer også at PST i disse sakene først har valgt å være uenig med utvalget, for så å ende opp med å endre sin praksis. Komiteen ber regjeringen sørge for tydelige styringssignaler til PST om hva som er akseptabelt, med bakgrunn i nevnte saker.

Komiteen viser til at en journalist ble registrert av PST fordi han ble invitert på middag av en person som er tilknyttet fremmed etterretning. Selv om det var gått fem år uten nye opplysninger i saken, mente PST det var nødvendig å beholde registreringen, siden personen fortsatt kunne være utsatt for fremmed etterretning. Utvalget var uenig i at PST hadde grunnlag for å beholde registreringen. PST har senere opplyst til utvalget at de vil slette registreringen.

Komiteen registrerer at utvalget i 2019 har tatt 13 klager rettet mot PST til behandling, mot 6 i 2018. Utvalget har i 2019 avsluttet 10 klagesaker mot PST. Ingen av klagesakene som ble avsluttet har ført til kritikk av PST.

Komiteen viser til at det på kort tid har vært framlagt to alvorlige saker, der PST har utvist klanderverdig skjønn i tjenesten og gjennom sin håndtering av EOS-utvalgets kontroll har bidratt til å skjerpe kritikken. Komiteen ber derfor utvalget særlig fokusere på PSTs skjønnsutøvelse i videre kontrollarbeid.

Kontrollen med Etterretningstjenesten

Komiteen viser til at utvalget kritiserte Etterretningstjenesten for å unnlate å informere om et verktøy for sammenstilling av informasjon om kontraterrorisme, inkludert om norske fremmedkrigere. Utvalget uttaler at de ikke kan føre en reell kontroll med tjenestens behandling av opplysninger om nordmenn om vi ikke kjenner til alle systemer, registre og verktøy der slike opplysninger behandles.

Komiteen viser til at utvalget i 2019 har bedt om muntlige og skriftlige orienteringer fra Etterretningstjenesten om hvordan den sikrer nasjonal kontroll med hvilken etterretningsinformasjon som gjøres kjent for utenlandske samarbeidspartnere. Utvalget konkluderer med at svarene har vært tilfredsstillende.

Komiteen registrerer at utvalget i 2019 har tatt 3 klager rettet mot E-tjenesten til behandling, mot 4 i 2018. Utvalget har i 2019 avsluttet 5 klagesaker mot E-tjenesten. Ingen av klagesakene som ble avsluttet har ført til kritikk av PST.

Kontrollen med Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM)

Komiteen viser til at utvalget har gjort en undersøkelse av sikkerhetssamtaler i NSM og FSA. Samtalene har etter utvalgets syn generelt sett en bedre kvalitet enn hva utvalgets tidligere undersøkelser har vist. Samtidig konstaterer utvalget at flere svakhetstrekk ved forberedelsen og gjennomføringen av samtalene, fortsatt er til stede.

Komiteen viser til at i en klagesak konkluderte utvalget med at klagerens rettigheter ble krenket etter at personen ble nektet sikkerhetsklarering på ugyldig grunnlag. NSM hadde ikke opplyst saken godt nok.

Komiteen registrerer at utvalget i 2019 har tatt 9 klager rettet mot NSM til behandling, mot 11 i 2018. Utvalget har i 2019 avsluttet 6 klagesaker, og 1 klage er delvis avsluttet. I to av sakene har NSM fått kritikk fra EOS-utvalget.

Kontrollen med Forsvarets sikkerhetsavdeling (FSA)

Komiteen viser til EOS-utvalgets særskilte melding til Stortinget om ulik praksis for sikkerhetsklarering av personer med tilknytning til andre stater og viser til Stortingets behandling av meldingen, jf. Innst. 184 S (2019–2020).

Undersøkelsen avdekket bl.a. at seks personer ble nektet klarering av FSA uten at sakene deres var tilstrekkelig opplyst. Etter at meldingen ble offentlig har FSA vurdert sakene på nytt – i tillegg til enda en sak som utvalget har pekt på. Etter en ny vurdering sa FSA seg enig i at disse sju sakene ikke var tilstrekkelig opplyst. Avgjørelsene ble dermed ansett som ugyldige og opphevet. FSA informerte utvalget om at de som ble nektet klarering i de aktuelle sakene, har blitt underrettet om at den tidligere avgjørelsen er opphevet.

Komiteen tar til orientering den oppfølgingen som er foretatt av særskilt melding om ulik praksis i klareringssaker, og viser til at utvalget sa seg tilfreds med at FSA har kommet til at den tidligere avgjørelsen ikke lenger hefter ved disse personene.

Komiteen registrerer at utvalget i 2019 ikke har mottatt klager rettet mot FSA, mot 3 i 2018. Utvalget har i 2019 avsluttet 1 klagesak, og denne førte ikke til kritikk av FSA.

Annen EOS-tjeneste

Komiteen viser til at Forsvarets spesialstyrker og PST har fått kritikk for å ha gitt uriktig informasjon til utvalget om utlån av teknisk utstyr fra FSK til PST. Utvalget uttaler at det også er uheldig at det verken i PST eller i spesialstyrkene synes å ha vært dokumentasjon eller sporbarhet på utlån av teknisk utstyr.

Komiteen registrerer at utvalget i 2019 ikke mottok klager på annen EOS-tjeneste.

Oppsummering

Komiteen viser til at i 2019 har utvalget gjennomført 19 inspeksjoner og vært alle steder som loven krever. PST er inspisert seks ganger, Etterretningstjenesten seks ganger, Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) to ganger og Forsvarets sikkerhetsavdeling to ganger. Etterretningsbataljonen, Marinejegerkommandoen og Sivil klareringsmyndighet er inspisert én gang hver.

I 2019 opprettet utvalget 24 saker av eget tiltak, mot 22 i 2018. Sakene utvalget har tatt opp på eget tiltak er hovedsakelig oppfølging av funn fra utvalgets inspeksjoner.

Utvalget avsluttet i 2019 17 saker som var tatt opp av eget tiltak, mot 22 saker i 2018. Utvalget undersøker klager fra enkeltpersoner og organisasjoner. Utvalget tok 26 klager på EOS-tjenestene til behandling i 2019, mot 19 klager i 2018. Klager som faller inn under utvalgets kontrollområde undersøkes i den eller de tjenestene som klagen retter seg mot, og utvalget har en lav terskel for å ta klagesaker til behandling. Komiteen er tilfreds med utvalgets tilnærming til dette, og vil rette en takk til EOS-utvalget for viktig og godt utført arbeid i beretningsperioden.

3. Komiteens tilråding

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

vedtak:

Dokument 7:1 (2019–2020) – Årsmelding fra Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget) for 2019 – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 26. mai 2020

Dag Terje Andersen

leder

Ulf Leirstein

ordfører

