



STORTINGET

Innst. 499 S

(2020–2021)

Innstilling til Stortinget
fra den særskilte komité for å behandle Særskilt melding fra Stortingets kontrollutvalg
for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget)

Dokument 7:2 (2020–2021)

Innstilling fra den særskilte komité for å behandle Særskilt melding fra Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget) til Stortinget om graderte opplysninger

Til Stortinget

Sammendrag

EOS-utvalget er Stortingets kontrollorgan for de hemmelige tjenestene. Utvalgets oppdrag er å kontrollere etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste. EOS-utvalget har av eget tiltak undersøkt Frode Bergsaken. Utvalget avga sin avsluttende uttalelse i saken 14. desember 2020.

Utvalget skal rapportere til Stortinget om sin virksomhet, og meldingene skal være ugraderte.

Utvalget har i flere omganger forelagt forvaltningen spørsmål om opplysninger i uttalelsen kan av eller nedgraderes, inkludert om utvalgets konklusjoner kan meddeles ugradert til Stortinget. Forvaltningen har besluttet at alle opplysningene er sikkerhetsgraderte, også om det er uttalt kritikk eller ikke. Ved tvil om graderingen av opplysninger i meldinger er forvaltningens avgjørelse bindende for utvalget, jf. EOS-kontrollloven § 11 tredje ledd.

EOS-utvalget har avgitt særskilt melding til Stortinget for å gjøre oppmerksom på at hensynet til Stortingets kontroll med forvaltningen tilsier at Stortinget bør gjøre seg kjent med sikkerhetsgraderte opplysninger, jf. EOS-kontrollloven § 17 andre ledd. I denne saken mener utvalget at Stortinget bør gjøre seg kjent med utvalgets

vurderinger og konklusjoner, slik disse fremgår av utvalgets graderte sluttrapport.

På Stortingets anmodning har utvalget overlevert den sikkerhetsgraderte sluttrapporten.

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, Freddy André Øvstegård, fra Venstre, Terje Breivik, fra Kristelig Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, fra Miljøpartiet De Grønne, Per Espen Stoknes, fra Rødt, Bjørnar Moxnes og uavhengig representant Ulf Isak Leirstein, viser til at Stortinget har til behandling Særskilt melding fra EOS-utvalget – Dokument 7:2 (2020–2021).

I forbindelse med den særskilte meldingen til Stortinget gjorde EOS-utvalget, i tråd med EOS-kontrollloven, Stortinget oppmerksom på at det forelå en gradert rapport som kunne gjøres tilgjengelig for Stortinget på anmodning.

Komiteen ble nedsatt da Stortinget 25. februar 2021 i tråd med Stortingets forretningsorden § 18 vedtok å nedsette en særskilt komité for å behandle saken. Den ble sammensatt av medlemmene i kontroll- og konstitusjonskomiteen, Dag Terje Andersen, Eva Kristin Hansen og Magne Rommetveit fra Arbeiderpartiet, Svein Harberg og Bente Stein Mathisen fra Høyre, Solveig Horne fra Fremskrittspartiet, Nils T. Bjørke fra Senterpartiet, Freddy André Øvstegård fra Sosialistisk Ven-

streparti, Terje Breivik fra Venstre og uavhengig representant Ulf Leirstein. I tillegg ble Hans Fredrik Grøvan fra Kristelig Folkeparti, Une Bastholm fra Miljøpartiet De Grønne og Bjørnar Moxnes fra Rødt en del av den særskilte komiteen. Dermed har alle partier på Stortinget vært representert i den særskilte komité.

Komiteen konstituerte seg selv, med Dag Terje Andersen fra Arbeiderpartiet som leder, Svein Harberg fra Høyre som første nestleder og Nils T. Bjørke fra Senterpartiet som andre nestleder.

Stortingets kontroll med de hemmelige tjenester er viktig for det norske demokratiet og for rettssikkerheten. Det er viktig at nødvendige hemmelige tjenester kontrolleres slik at arbeidet skjer i tråd med norsk lov.

Komiteens behandling

Komiteen vedtok på sitt første møte 25. februar 2021 å anmode Stortingets presidentskap om å få tilgang til den graderte rapporten. Denne ble overlevert 26. februar 2021.

Komiteen inviterte EOS-utvalget til å presentere rapporten for komiteen. På sin presentasjon av rapporten 10. mars 2021 ble det bekreftet av EOS-utvalget at det var uenighet mellom utvalget og Forsvarsdepartementet om graderingen, og at EOS-utvalget mente deler av rapporten kunne avgraderes.

Komiteen forespurte EOS-utvalget om de kunne overlevere et sammendrag som de mente kunne avgraderes, noe de bekreftet at de kunne. EOS-utvalget leverte et slikt sammendrag 24. mars 2021.

Komiteen fulgte opp EOS-utvalgets vurdering ved å be Stortingets presidentskap om å anmode Forsvarsdepartementet om avgradering av sammendraget. Presidentskapet anmodet 25. mars 2021 om slik avgradering. I svarbrev av 6. april 2021 opplyste forsvarsministeren at presidentskapets anmodning om å avgradere EOS-utvalgets sammendrag av sluttrapporten ikke kunne etterkommes.

Komiteen viser til at den gjennomførte lukket høring den 12. april 2021. Invitert til høringen var Frode Berg, sjef for Etterretningstjenesten Nils Andreas Stensønes, tidligere forsvarsminister Ine Eriksen Søreide, forsvarsminister Frank Bakke-Jensen og EOS-utvalgets leder Svein Grønnern.

Komiteen viser til at den i forkant av høringen henvendte seg til forsvarsminister Frank Bakke-Jensen med ønske om at Frode Berg kunne få innsyn i rapporten komiteen har til behandling. Praksis ved andre kontrollsaker i Stortinget er at de som skal høres, har mulighet til å gjøre seg kjent med dokumenter i saken de skal høres i. Komiteen registrerer at denne anmodningen ble avvist av Forsvarsdepartementet. Komiteen viser til at forsvarsministeren gjennomførte et møte med Frode Berg 8. april 2021. Referatet fra samtalen ble gitt ko-

miteen før høringen, slik at de temaer som der var berørt, kunne legges til grunn for utspørringen av Berg.

Komiteen viser til at flertallet bestående av medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet De Grønne og Rødt på møte 20. april 2021 vedtok å be Stortingets presidentskap forberede lovvedtak om avgradering av EOS-utvalgets sammendrag. Presidentskapet avga Innst. 372 L (2020–2021) 6. mai 2021. Flertallet i presidentskapet ville ikke fremme et slikt lovforslag om avgradering for Stortinget.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet De Grønne og Rødt, viser til at flertallet i komiteen mente det var viktig å ta Stortingets eget kontrollutvalg sin vurdering på alvor. Denne vurderingen ble ytterligere styrket av den lukkede høringen, uten at det er mulig i en offentlig innstilling å redegjøre for fakta det baserer seg på. Flertallet viser også til at de under hele behandlingen av saken har vært innforstått med at ikke hele rapporten kunne avgraderes.

Flertallet viser til rapporten fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon (Harberg-utvalget), jf. Dokument 21 (2020–2021), som blant annet tar for seg Stortingets behandling av rapporter fra Riksrevisjonen som inneholder gradert informasjon. Utvalget konkluderer blant annet med at:

«I den grad en rapport inneholder graderte opplysninger som medfører at rapporten ikke kan offentliggjøres i sin helhet, forventes det at Riksrevisjonen utarbeider en versjon av rapporten hvor graderte opplysninger er unntatt, og som for øvrig er så fullstendig som mulig.»

På generelt grunnlag konkluderer utvalget også at

«...selv om informasjonseier bestemmer graderingen, har informasjonseier like fullt en forpliktelse overfor offentligheten som må hensyntas.»

Flertallet mener de samme hensyn gjør seg gjeldende for behandling av rapporter fra EOS-utvalget som inneholder gradert informasjon.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti, og uavhengig representant Ulf Isak Leirstein, påpeker at det er store forskjeller i oppgavene til Riksrevisjonen og EOS-utvalget, og at det ikke er hensiktsmessig eller særlig relevant å legge betraktninger om Riksrevisjonens virksomhet til grunn i denne saken. Spørsmålet om behandlingen av gradert informasjon knyttet til EOS-utvalgets undersøkelser omtales i evalueringen av EOS-utvalget, avgitt til Stortinget i form av Dokument 16 (2015–2016). Her fremgår det at opprettelsen av et stortingsoppnevnt kontrollor-

gan var en anerkjennelse av at man befinner seg på et område der verken Stortinget selv eller offentligheten kan gis fullt innsyn. Dagens EOS-utvalg, med sin brede sammensetning og rett til innsyn, er en kompensasjon for dette. Evalueringsutvalget understreket at

«formålet med EOS-utvalgets meldinger er å informere om *kontrollen* av EOS-tjenestene, og ikke om tjenestenes virksomhet generelt. EOS-utvalget kan oppfordre tjenestene til å være så åpne som mulig (...). EOS-utvalget plikter likevel å ivareta hensynet til rikets sikkerhet i sin informasjonsformidling, og det er tjenestene selv som har eierskap til og beslutter om informasjon om egen virksomhet kan deles. Eventuelle innvendinger mot tjenestenes praktisering av offentlighet, må dermed adresseres til tjenestene og deres overordnede.»

Disse medlemmer viser til at evalueringsutvalget presiserte at EOS-utvalget har et stort ansvar for å vurdere hvordan utvalgets informasjonsformidling påvirker nasjonale sikkerhetsinteresser. Dersom utvalget er i tvil om graderingen av opplysninger i sine uttalelser eller meldinger, og mener av- eller nedgradering bør skje, skal utvalget forelegge spørsmålet for vedkommende etat eller departement. Evalueringsutvalget slo videre fast at forvaltningens avgjørelse er bindende for utvalget. Disse medlemmer merker seg også at evalueringen viste at forvaltningens rett til å beslutte avgradering av opplysninger ikke har utgjort noe stort hinder i EOS-utvalgets kontrollvirksomhet.

Disse medlemmer merker seg punkt 38.5 i Dokument 16 (2015–2016), der det fremgår:

«Det er et grunnleggende prinsipp, både nasjonalt og internasjonalt, at den instansen som har eierskap til informasjon, også beslutter om informasjonen kan deles med andre. Dette er nedfelt i forskrift for informasjonssikkerhet, der det heter at informasjon gradert med norsk sikkerhetsgrad bare kan omgraderes av virksomhet som har utstedt informasjonen, av virksomhet overordnet denne, eller av NSM. Overordnet virksomhet kan innenfor sin alminnelige instruksjonsmyndighet også instruere underordnede virksomhet til å omgradere. [...] Evalueringsutvalget har vanskelig for å se at dette grunnleggende prinsippet kan avvikes ved at EOS-utvalget gis adgang til å beslutte avgradering av opplysninger i forbindelse med kontrollvirksomheten. I dag må utvalget eventuelt gjøre Stortinget oppmerksom på det dersom det mener Stortinget bør gjøre seg kjent med gradert informasjon eller dersom det er behov for ytterligere undersøkelser om forhold som utvalget selv ikke kan komme videre med. I slike tilfelle vil Stortinget kunne henvende seg til regjeringen og be den vurdere avgradering av opplysningene eller informere Stortinget på annen måte. Dette må, etter Evalueringsutvalgets syn, være veien å gå i slike tilfelle.»

Som nevnt er dette et område der offentlighetens informasjonsbehov ikke vil kunne tilfredsstilles fullt ut.»

Komiteen viser til at Frode Berg-saken har vært bredt omtalt i offentligheten, gjennom media, bøker og annen omtale. Komiteen understreker at den ikke

har anledning til å bekrefte eller avkrefte noe av det som kommer frem i den offentlige debatten, ut over det regjeringen selv har bekreftet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet De Grønne og Rødt, mener dette gjør Stortingets mulighet for kontroll vanskelig, og er egnet til å svekke tilliten til de helt nødvendige hemmelige tjenester. Flertallet deler EOS-utvalgets vurdering av at EOS-utvalgets sammendrag av Dokument 7:2 (2020–2021) kan avgraderes. Flertallet mener på denne bakgrunn at forsvarsminister Frank Bakke-Jensen sitt unødvendige hemmelighold er kritikkverdig, fordi det svekker EOS-utvalgets kontroll, den offentlige debatten og derved tilliten til de hemmelige tjenestene.

Flertallet viser til at sikkerhetsloven § 1-4 første ledd fastslår at loven gjelder for Stortinget og Stortingets organer så langt Stortinget bestemmer det. Innst. 146 S (2016–2017) om evaluering av EOS-utvalgets kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste omtaler tilfeller der Stortinget bør gjøres kjent med graderte opplysninger i en sak eller et forhold EOS-utvalget har undersøkt. Her vektlegges at formålet med EOS-utvalget som stortingsoppnevnt kontrollorgan er å legge grunnlag for Stortingets behandling av kontroll saker og være et hjelpemiddel for Stortinget til å sikre effektiv parlamentarisk kontroll, i tillegg til å verne enkeltpersoner mot urett. EOS-utvalgets meldinger må derfor gi Stortinget et så helhetlig og forståelig bilde av kontrollvirksomheten som mulig, de funn som er gjort, og den kritikk som er rettet mot EOS-tjenestene. Særlig viktig er det at Stortinget informeres om kritikk mot tjenestene som kan aktualisere statsrådets parlamentariske eller konstitusjonelle ansvar, eller som indikerer generelle, omfattende eller strukturelle problemer i tjenestene.

I Innst. 392 S (2020–2021), jf. Dokument 21 (2020–2021) Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon, kapittel 6 om Stortingets eksterne organer, vektlegger kontroll- og konstitusjonskomiteen EOS-utvalgets selvstendighet:

«Komiteen understrekar at Stortingets eksterne organ skal vera uavhengige i verksemda si. Sjølvstendet deira gjev tillit til at undersøkingar, vurderingar og utsegner støttar seg på eit objektivt og relevant grunnlag og ikkje på usaklege omsyn. Tillit er avgjerande for at organ som ikkje har mynde til å ta bindande avgjersler skal fungera effektivt.»

Komiteen legg vekt på at konsekvensen av sjølvstendet og forankringa i Stortinget er at Stortingets eksterne organ reelt er uavhengige av og har begrensa mynde over dei som vert kontrollerte. Av di organa er oppretta av og ligg under Stortinget, er dei utanfor styringshierarkiet i den utøvande makta og er uavhengige av forvaltninga.»

Disse forhold tilsier at det er EOS-utvalget selv som kommuniserer graderte opplysninger direkte til Stortinget.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti, og uavhengig representant Ulf Isak Leirstein, stiller seg bak Forsvarsdepartementets vurdering om at både EOS-utvalgets hovedrapport og sammendrag, slik begge er formulerte, er graderte. Denne konklusjonen ble ytterligere styrket av den lukkede høringen. Disse medlemmer mener også at Stortingets behov for kontroll med de hemmelige tjenestene er svært godt ivaretatt i denne saken. Ivaretagelsen er sikret gjennom det grundige arbeidet EOS-utvalget har lagt ned, innsynet Stortinget har til rapporten, høringen og måten Stortinget behandler rapporten på.

Konklusjoner

Komiteen gir sin støtte til EOS-utvalgets grundige arbeid og støtter utvalgets konklusjoner og anbefalinger. Komiteen anerkjenner den offentlig kjente oppfølgingen Frode Berg har fått fra regjeringen etter arrestasjonen. For øvrig viser komiteen til sine respektive merknader i den graderte innstillingen avgitt 25. mai 2021, jf. Innst. 500 S (2020–2021), og fremmer følgende forslag til vedtak:

«Stortinget anerkjenner EOS-utvalgets grundige arbeid og støtter utvalgets konklusjoner og anbefalinger.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet De Grønne og Rødt, fremmer følgende forslag til vedtak:

Oslo, i den særskilte komité for å behandle Særskilt melding fra EOS-utvalget, den 26. mai 2021

Dag Terje Andersen

leder

Ulf Isak Leirstein

ordfører

«Stortinget finner det kritikkverdig at Forsvarsdepartementet v/forsvarsminister Frank Bakke-Jensen holder sammendraget av EOS-utvalgets rapport hemmelig.»

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti, og uavhengig representant Ulf Isak Leirstein, er enig i Forsvarsdepartementets beslutning om at både EOS-utvalgets rapport og sammendrag graderes «hemmelig».

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding I fremmes av en samlet komité. Komiteens tilråding II fremmes av medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet De Grønne og Rødt.

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

vedtak:

I

Stortinget anerkjenner EOS-utvalgets grundige arbeid og støtter utvalgets konklusjoner og anbefalinger.

II

Stortinget finner det kritikkverdig at Forsvarsdepartementet v/forsvarsminister Frank Bakke-Jensen holder sammendraget av EOS-utvalgets rapport hemmelig.