

FORKORTET ÅRSMELDING FOR 2012

(Midlertidig versjon – ikke korrekturlest)

Forord

EOS-utvalget skal hvert år sende melding til Stortinget om sin virksomhet. Denne forkortete årsmeldingen for 2012 presenterer noen hovedsaker fra den mer omfattende meldingen. Den kan leses på utvalgets nettsider, www.eos-utvalget.no.

Kapittel 1 beskriver utvalgets mandat og sammensetning. Kapittel 2 gir en oversikt over utvalgets virksomheter i 2012: inspeksjoner, saker tatt opp på eget initiativ, klagesaker og noen viktige møter, konferanser og studiebesøk i inn- og utland. I kapittel 3 gis en kort oversikt over noen generelle utviklingstrekk rundt og i tjenestene som har betydning for utvalgets arbeid. Kapittel 4 til 7 informerer om utvalgets kontroll med de forskjellige tjenestene og om noen generelle prinsipper som utvalget har tatt opp med tjenestene.

Utvalget har i 2012 sett en merkbar økning i det løpende samarbeidet mellom PST og E-tjenesten. Dette innebærer viktige rettslige utfordringer, blant annet fordi de to tjenestene har svært forskjellige regler som skal styre oppgaver og overvåkingsmetoder. Utvalget har i 2012 også møtt noen viktige utfordringer knyttet til innsynsretten. Etter en inspeksjon i Telenor har utvalget fremmet forslag til lovendring for å klargjøre inspeksjons- og innsynsretten i virksomheter som bistår PST. Det er også reist både tekniske og mer prinsipielle spørsmål knyttet til utvalgets innsynsrett i E-tjenesten.

Også i 2012 har utvalget gjennomgående møtt god forståelse i tjenestene for sitt arbeid. Erfaringene har vist at EOS-kontrollen bidrar til å sikre enkeltindividets rettssikkerhet – og til å skape tillit til at tjenestene opererer innenfor sitt rettslige rammeverk.

1. Utvalgets mandat og sammensetning

1.1 Utvalgets mandat

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

Utvalgets sentrale oppgave er å kontrollere at EOS-tjenestene ikke begår urett mot den enkelte. Utvalget skal påse at tjenestene arbeider innenfor rammen av lov, direktiver og ulovfestet rett og i samsvar med menneskerettighetene. Kontrollen skjer primært gjennom inspeksjoner av tjenestenes arkiver, datasystemer og installasjoner. Kontrollen med enkeltsaker og operasjoner skal være etterfølgende. Men utvalget har i prinsippet full innsynsrett og skal holdes løpende orientert om viktige pågående saker. Utvalgets kontroll skal være til minst mulig ulempe for tjenestenes løpende virksomhet. Det skal tas spesielt hensyn til vern av kilder og opplysninger mottatt fra utenlandske samarbeidende tjenester.

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

1.2 Utvalgets sammensetning

EOS-utvalget har syv medlemmer valgt for fem år. De kan gjenvelges. De velges av Stortinget etter innstilling fra presidentskapet, men arbeider ut fra mandatet uavhengig av Stortinget. Storingsrepresentanter kan ikke være medlem av utvalget. Stortinget har lagt vekt på at utvalget bør ha en bred sammensetning der både politisk bakgrunn og erfaring fra andre samfunnsområder er representert. Både utvalgets medlemmer, ansatte i sekretariatet og bistandspersoner skal ha sikkerhetsklarering for høyeste nivå.

Utvalget ledes av Eldbjørg Løwer, tidligere statsråd og nestleder i Venstre. Nestleder er Svein Grønnern, generalsekretær for SOS-barnebyer i Norge og tidligere generalsekretær i Høyre. Utvalgets øvrige medlemmer har i 2012 vært Trygve Harvold, tidligere direktør i Lovdata, Gunhild Øyangen, tidligere stortingsrepresentant og statsråd for Arbeiderpartiet, Theo Koritzinsky, tidligere stortingsrepresentant og partileder for Sosialistisk Venstreparti, Wenche Elizabeth Arntzen, dommer i Oslo tingrett og tidligere advokat og Hans Johan Røsjorde, tidligere fylkesmann i Oslo og Akershus og stortingsrepresentant for Fremskrittspartiet.

2. Oversikt over utvalgets virksomhet i 2012

2.1 Inspeksjonsvirksomheten

I henhold til kontrollinstruksen § 11 nr. 2 skal utvalgets årlige tilsynsvirksomhet minst omfatte halvårlige inspeksjoner av E-tjenesten sentralt, kvartalsvise inspeksjoner i NSM, seks inspeksjoner av PST sentralt og tre inspeksjoner av FSA. I tillegg skal utvalget foreta inspeksjoner av PST-enheter i minst fire politidistrikter, minst to av E-tjenestens stasjoner og/eller sikkerhets- og etterretningsfunksjoner ved militære staber og avdelinger, og av personellsikkerhetstjenesten ved minst to departementer eller etater utenfor NSM. Utvalget kan på eget initiativ gjennomføre inspeksjoner av det øvrige politi og andre organer eller institusjoner som bistår PST, og for øvrig slik inspeksjon som kontrollovens formål tilsier.

Regelverkets krav til utvalgets inspeksjonsvirksomhet er overholdt også i 2012. En tredjedel av utvalgets inspeksjoner har vært rettet mot PST. Dette har bakgrunn i regelverkets krav til antall inspeksjoner i denne tjenesten. Til sammen har utvalget gjennomført 30 inspeksjoner, hvorav 17 er avholdt i virksomhetene sentralt. Utvalget har inspisert fem ytre enheter og lokale ledd i 2012: PST Rogaland, PST Midtre Hålogaland, PST Agder, PST Nordre Buskerud og Forsvarets stasjon Andøya (FSTA). Utvalget har videre gjennomført inspeksjoner av personellsikkerhetstjenesten ved Forsvarsbygg, E-tjenesten, Fylkesmannen i Rogaland og Post- og teletilsynet, samt sikkerhets- og etterretningsfunksjoner ved Kystjegerkommandoen (KJK) på Trondenes. Etter kontrollinstruksen § 11 kan utvalget gjennomføre "inspeksjon av eget tiltak av det øvrige politi og andre organer eller institusjoner som bistår Politiets sikkerhetstjeneste". Med hjemmel i denne bestemmelsen har utvalget i 2012 inspisert Datakrimavsnittet i Kripos og Telenors politisvarsenter på Fornebu. Utvalget har i tillegg avholdt én uanmeldt inspeksjon av Etterretningsbataljonen på Setermoen, som ledd i undersøkelsen av en klagesak. Utvalgets undersøkelser ledet til kritikk av Etterretningsbataljonen for behandling av opplysninger om klagerne i strid med personopplysningsloven.

2.2 Klagesaker og saker tatt opp av eget tiltak

Utvalget har i 2012 mottatt 21 klager mot EOS-tjenestene, mot henholdsvis 21 og 29 klager i 2010 og 2011. I tillegg har utvalget mottatt en rekke henvendelser per e-post og telefon der det ikke har vært grunnlag for opprettelse av klagesak. Utvalget har på formelt grunnlag avvist enkelte klager, blant annet under henvisning til at forholdet faller utenfor utvalgets kontrollområde, eller at klagen ikke er tilstrekkelig spesifisert til å kunne behandles av utvalget. I 2012 har utvalget tatt opp 22 saker på eget initiativ.

2.3 Møter, besøk og deltakelse på konferanser

I løpet av året har hele eller deler av utvalget hatt møter med ulike myndigheter og kontrollorganer i Norge og i utlandet. I tillegg har medlemmer og sekretariat deltatt på flere konferanser. Nedenfor nevnes noen av disse i kronologisk rekkefølge.

For å styrke den tekniske kompetansen i utvalget og i sekretariatet avholdt utvalget i januar 2012 et *internt teknisk seminar*. Sekretariatet har også sammen med teknisk sakkyndig avholdt flere møter av teknisk karakter med PST og E-tjenesten. Tjenestene har vært åpne og imøtekomende for utvalgets ønsker i den forbindelse.

I februar hadde utvalgsleder og sekretariatsleder et møte med medlemmer av *Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité*. Formålet var blant annet å orientere nærmere om utvalgets oppgaver og arbeidsmåter knyttet til inspeksjoner, saker tatt opp på eget initiativ, klagesaker og prosjekter. I april holdt utvalgsleder foredrag om utvalgets kontroll med klareringssaker på *NSMs årlige seminar for klareringsmyndigheter*.

Et medlem av utvalget deltok i mai på en *erfaringskonferanse i Ljubljana, Slovenia*, der særlig kontrollutvalg fra Sørøst-Europa deltok. I mai var to medlemmer til stede på den åttende *International Review Agencies Conference (IIRAC) i Ottawa, Canada*. Hovedtemaet der var "Strengthening democracy through effective review". I mai møttes også EOS-utvalget, den svenske Sakerhets- og integritetsskyddsnämnden (SIN) og det danske Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne i Oslo. I programmet inngikk foredrag av ledelsen i både E-tjenesten og PST, som blant annet orienterte om sine erfaringer med EOS-utvalget. Sekretariatsleder deltok i juli 2012 på et *seminar i Genève i Sveits om temaet "Intelligence Governance"* og holdt foredrag om den norske modellen og utvalgets forhold til media.

Medlemmer av utvalget hadde i september et *møte med Traavikutvalget*, hvis mandat var å vurdere PSTs organisasjon, prioriteringer, ressursbruk mv. I september hadde også

medlemmer av utvalget et *møte med representanter fra Retsudvalget i Folketinget*, som behandlet nye kontrollordninger med danske EOS-tjenester. I november deltok medlemmer av utvalget og sekretariatsleder på *Etterretningstjenestens 70-årsjubileumsseminar*. I november avholdt utvalget også et *internt dagsseminar* om “EOS-utvalget – sett utenfra”. I desember deltok to fra sekretariatet og to medlemmer i utvalget på *konferanse om “Evaluating and enhancing the oversight of intelligence services in the Western Balkans”*, i Ljubljana i Slovenia. På denne konferansen, som på flere av de andre nevnt ovenfor, deltok medlemmene med foredrag og som ordstyrer. I desember hadde også utvalget et *møte med representanter fra Datatilsynet* der felles utfordringer som gjelder personvern ble drøftet.

3. Noen utviklingstrekk i 2012

Noen langsiktige nasjonale, internasjonale og tekniske utviklingstrekk av betydning for de hemmelige tjenestene ble framhevet i forrige årsmelding, knyttet til EOS-utvalgets 15-årige historie og utfordringene framover. Flere av disse utviklingstrekene og utfordringene har vært tydelige også i 2012. De gjelder blant annet grensene og sammenhengene mellom sivile og militære trusler og det sterkere samarbeidet mellom PST og E-tjenesten, den økende informasjonsutvekslingen mellom norske og andre lands tjenester og den hurtige tekniske utviklingen.

I 2012 har både to eksterne evalueringsrapporter og noen forslag fra tjenestene selv preget debatten om deres arbeid. 22. juli-kommisjonen anbefalte generelt at “PST må utvikle ledelse, organisasjonskultur, arbeidsprosesser og mål som er bedre tilpasset tjenestens oppgaver, samtidig som rammer satt av hensyn til demokrati og personvern fortsatt respekteres. Særlig viktig er det å utvise større pågåenhet, kreativitet og vilje til å identifisere nye trusler”. Traavikutvalget sluttet seg til disse vurderingene.

22. juli-kommisjonen anbefalte også at PST burde ta flere initiativ og vise større vilje til samarbeid og informasjonsdeling med blant annet ordinært politi og E-tjenesten. Den påpekte dessuten at taushetsbestemmelsene i lovgivningen ikke må hindre at PST får tilgang til nødvendig informasjon fra andre etater. I tillegg påpekte den at lovgivningen bør avklare enda tydeligere at PST og E-tjenesten kan utveksle informasjon innhentet ved skjulte metoder der dette er nødvendig. I tråd med dette hevdet Traavikutvalget at utilstrekkelige hjemler hemmer informasjonsutveksling og annet samarbeid mellom de to tjenestene.

Med bakgrunn i blant annet denne kritikken har tjenestene i løpet av 2012 fremmet flere forslag til endringer i lovverket og andre rammevilkår, med formål om å kunne ivareta sine oppgaver på en bedre og mer effektiv måte. I denne sammenheng kan det særlig vises til at PST i brev 1. november 2011 til Justis- og beredskapsdepartementet fremmet flere forslag med formål å dekke den totale hjemmelssituasjonen for terrorbekjempelse i Norge. Dette resulterte i at departementet blant annet sendte et forslag om kriminalisering av forberedelse av terrorhandlinger og utvidet adgang til tvangsmiddelbruk på høring 12. juli 2012. PST har også bedt om en generell hjemmel for å innhente opplysninger fra andre offentlige myndigheter. Blant annet ønsker tjenesten lovendringer for bedre og mer forutsigbar informasjonsutveksling mellom helsepersonell og PST når det gjelder psykisk syke personer som representerer en trussel mot myndighetspersoner. E-tjenesten har fremmet forslag om å klargjøre hjemmelgrunnlaget for deres etterretningsbistand til politiet. Utvalget har også i 2012 blitt informert om at E-tjenesten ønsker å ta i bruk nye metoder for gjennomføring av teknisk informasjonsinnhenting.

4 Politiets sikkerhetstjeneste (PST)

4.1 Generelt om kontrollen med tjenesten

I 2012 har utvalget gjennomført seks inspeksjoner i Den sentrale enhet (DSE). Utvalget har videre inspisert PST-enhetene i Rogaland, Agder, Midtre Hålogaland og Nordre Buskerud. Utvalget får regelmessige orienteringer om den løpende virksomheten i tjenesten og om spesielle temaer og saker som utvalget på forhånd har bedt om. Videre gjennomgås og kontrolleres etterforskingssaker og forebyggende saker i PST, samt tjenestens arkiver og registre.

Utvalget har på bakgrunn av inspeksjonene opprettet flere saker av eget tiltak. Et flertall av disse sakene retter seg mot PSTs behandling av opplysninger om enkeltpersoner i registrene. *Utvalgets kontroll har resultert i at opplysninger om rundt 120 personer har blitt slettet i PSTs arbeidsregister i 2012.*

I de to foregående årsmeldingene har utvalget pekt på enkelte problemstillinger knyttet til utvalgets innsynsrett i PST. Bakgrunnen var at tjenesten i enkelte sakstyper i en periode hadde suspendert utvalgets innsyn. Utvalget er ikke kjent med at tjenesten har holdt saker unna utvalgets kontroll i 2012. *Utvalget har nå, både ved sekretariatets inspeksjonsforberedelser og selve inspeksjonene, på egenhånd full tilgang til tjenestens arbeidsregister Smart, saksarbeidsverktøyet Smartsak, arkiv- og saksbehandlingssystemet DocuLive og mappestrukturen.*

4.2 PSTs bruk av skjulte tvangsmidler og annen inngripende metodebruk

PST kan som det ordinære politiet be tingretten om å få bruke skjulte tvangsmidler ved *ordinær etterforskning*. Tvangsmidler er blant annet kommunikasjonskontroll, romavlytting, teknisk sporing og hemmelig ransaking. PST har videre hjemmel til å be om å få bruke skjulte tvangsmidler for å *avverge* straffbare forhold som faller inn under tjenestens ansvarsområde. For det tredje kan PST, som eneste politimyndighet, også bruke skjulte tvangsmidler for å *forebygge* visse typer straffbare handlinger. I tillegg kan PST benytte seg av ulovfestede metoder som ikke er så inngripende at lovhemmel anses nødvendig.

Utvalgets inspeksjoner av PST omfatter en regelmessig kontroll med bruken av skjulte tvangsmidler i enkeltsaker. For utvalget er det særlig viktig å kontrollere om PSTs begjæringer til retten følger opp tjenestens behov for nødvendig informasjon og om tjenesten benytter tvangsmidlene i samsvar med rettens tillatelse. I tillegg kontrolleres det at tiltaket avvikes dersom forutsetningene for rettens tillatelse faller bort. Også omfanget av PSTs bruk av skjulte tvangsmidler er av interesse for utvalget.

I årsmeldingen for 2011 meldte utvalget om tendenser til mer bruk av skjulte tvangsmidler sammenliknet med tidligere år, særlig i forebyggende saker. Bruken av tvangsmidler, som er godkjent av retten, synes å ha økt ytterligere i 2012. Utvalget vil i denne sammenheng vise til Stortingets forutsetning om at skjulte tvangsmidler i forebyggende øyemed skal være et smalt supplement ved forebygging av de mest alvorlige straffbare handlingene.

Utvalget har i 2012 gjennomført inspeksjoner av seksjon for teknisk støtte, der det er rettet oppmerksomhet mot kommunikasjonskontroll, skjult kameraovervåking og romavlytting. Utvalget har som i tidligere år gjennomgått kjennelser fra retten om bruk av skjult kameraovervåking på offentlig sted. Retten vil i slike saker ikke få se bilder av den faktiske gjennomføringen av overvåkingen. Utvalget foretar derfor en aktiv kontroll av om informasjonen som gis til tingretten samsvarer med det som faktisk overvåkes, og får fremlagt bildeutskrift i saker der det er iverksatt skjult kameraovervåking. Utvalget har merket seg at PST ved flere tilfeller har gjennomført skjult kameraovervåking mot eller på steder utvalget definerer som private, for eksempel en inngangsdør. I samtlige tilfeller har

retten godkjent overvåkingen. Etter utvalgets oppfatning er det tvilsomt om straffeprosessloven § 202a hjemler slik kameraovervåking.

Utvalget ser at PST generelt synes å være bevisst på de skrankene lovgivningen og legalitetsprinsippet setter for bruk av tvangsmidler og andre tiltak av inngripende karakter. Utvalget vil i 2013 fortsatt følge PSTs metodebruk tett gjennom dets etterfølgende kontroll.

4.3 Behandling av opplysninger utenfor arkiver og registre

Under en inspeksjon av en lokal PST-enhet i 2011 oppdaget utvalget at en mengde etterretnings- og saksrelaterte opplysninger var lagret i egne mappestrukturer (på "I-området") på PSTs datanettverk. Etter inspeksjonen stilte utvalget spørsmål til PST om tjenestens praksis for behandling av opplysninger utenfor arbeidsregistret Smart og saksarbeidsverktøyet Smartsak. PST understreket i et brev til utvalget i desember 2011 at tjenesten kun hadde ett etterretningsregister, og at det følgelig ikke skal behandles etterretningsopplysninger utenfor Smart. Tjenesten erkjente likevel at dette hadde skjedd.

Utvalget fulgte opp saken i februar 2012 ved omfattende søk i samtlige lokale PST-enheters del av datanettverket. Søkene viste at omfanget av opplysninger som var behandlet i mappestrukturen var vesentlig større og til dels av en annen og mer bekymringsfull karakter enn det utvalget først hadde fått inntrykk av. På denne bakgrunn stilte utvalget i mars 2012 flere oppfølgingsspørsmål til tjenesten. I PSTs svar i april 2012 ble det uttrykt at det var foretatt undersøkelser i mappestrukturen, og at tjenesten "[b]asert på undersøkelsene er ... enig i de vurderinger utvalget kommer med i sitt brev" og at "det ikke [er] ønskelig at informasjon blir liggende uten å bli omfattet av de rutiner for kvalitetssikring og sanering som er implementert i Smart". Tjenesten meldte også at det innen kort tid ville bli satt ned en arbeidsgruppe som skulle lage en ny saksbehandlingsrutine. Denne ville tydeliggjøre hva som skal behandles i Smart, hva som skal behandles i arkiv- og saksbehandlingssystemet DocuLive og begrensinger ved bruk av mappestrukturen. Videre ble det meldt at alle avdelinger og lokale enheter skulle gjennomgå sin informasjon i mappestrukturen. De skulle også overføre alt som ikke kan eller skal være der til riktig plassering i Smart eller DocuLive. Gjenværende informasjon ville bli slettet.

Utvalget uttalte følgende i sine avsluttende merknader til tjenesten i juni 2012: "Utvalget har vært ukjent med tjenestens bruk av I-området ved behandling av opplysninger. Praksisen har vært uforenlig med forutsetningen om at etterretningsopplysninger ikke skal behandles utenfor Smart. ... [Dette] har i praksis ført til at opplysninger er holdt utenfor utvalgets kontroll. ... Utvalget har ved gjennomgang av mappestrukturen sett flere eksempler på opplysninger som synes å være behandlet i strid med kravene til nødvendighet, relevans og formålsbestemthet som følger av PST-instruksen §§ 13 og 14. ... Utvalget stiller seg kritisk til at DSE ikke har vært klar over omfanget av opplysninger som er behandlet på I-området, men registrerer at det nå vil gjennomføres grep for å rydde opp i dagens situasjon. ... Etter utvalgets oppfatning burde tilfredsstillende saksbehandlingsrutiner og internkontroll ha vært på plass på et langt tidligere tidspunkt."

4.4 Kontrollen med arkiver og registre

Generelt om kontrollen og resultatet av den

Også i 2012 har arkiv- og registerkontrollen utgjort en sentral del av utvalgets kontroll med PST. Det er spesielt kravene til opplysningskvalitet, formålsbestemthet, nødvendighet og relevans utvalget kontrollerer – og at opplysningene slettes når vilkårene for behandling av dem ikke (lenger) er til stede. Det er videre viktig å kontrollere at PST foretar individuelle vurderinger av registeringsgrunnlaget, og at opplysninger i arbeidsregisteret slettes når vilkårene for behandling av dem ikke lenger er til stede.

Før hver inspeksjon i DSE gjør sekretariatet søk i arbeidsregisteret Smart og andre systemer. Stikkprøver og utskrifter legges fram for utvalget under inspeksjonene. En stadig større del av utvalgets kontroll skjer på skjerm. Dette har forenklet og forbedret kontrollen. Samtidig har det gjort det enklere for tjenesten å forberede inspeksjonene.

Utvalget har i flere saker påpekt at kravet til individuell vurdering ikke er oppfylt. Utvalgets kontroll med behandling av personopplysninger i PSTs registre har resultert i at tjenesten i 2012 har slettet opplysninger om rundt 120 personer.

Manglende revurdering etter femårsregelen, herunder av visse kategorier personer

Det følger av PSTs retningslinjer § 3-7 at “[a]rbeidsregistreringer som ikke er tilført nye opplysninger etter 5 år skal gjennomgås” og at “[o]pplysningene skal slettes dersom de ikke lenger er nødvendig for formålet”.

Utvalget har gjennom stikkprøvekontrollene funnet flere tilfeller der PST ikke hadde slettet opplysninger om personer, til tross for at opplysningene ikke lenger var nødvendige for formålet med behandlingen.

Utvalget har i 2012 kritisert PST for å ha praktisert unntak fra femårsregelen, uten at utvalget har vært kjent med dette. PSTs praksis har medført at opplysninger om gamle og avdøde personer har vært registrert i arbeidsregisteret i helt opp mot 72 år, uten å ha blitt revurdert. Etter denne kritikken har PST endret sin praksis og slettet ni personer fra registeret. *PST har i ettertid arbeidet med å merke av personer som er avgått ved døden. Dette har medført at et antall personer er blitt klargjort for sletting fra registeret. PST vurderer å innføre en rutine som fanger opp at personer dør, slik at det kan foretas en ekstraordinær gjennomgang av opplysningene om dem.*

I forlengelsen av saken fikk utvalget klarlagt at PST har unntatt *tre* personkategorier fra revurdering etter femårsregelen, herunder tjenestens kilder og kontakter. PST opplyste at “grunnen til at disse ikke har blitt underlagt en slik type revurdering er fordi de er kjent med sin kontakt med tjenesten” og at “det innen begge feltene [er] utarbeidet regimer for kontinuerlig evaluering”. Til dette bemerket utvalget at det har sett flere eksempler på at kontakter for tjenesten er tildelt flere roller i arbeidsregisteret og at kontakter også kan være registrert i overvåkingsøyemed. Det ble påpekt at disse personenes forhold til tjenesten kan oppleves som belastende, og utvalget viste til konkrete eksempler.

Etter utvalgets syn er det uheldig dersom rollen “kontakt” eller “kilde” hindrer revurdering etter femårsregelen, tatt i betraktning at det faktisk kan foreligge negative opplysninger også om disse personene i arbeidsregisteret. Utvalget konkluderte med at PST bør revurdere også kilder og kontakter i henhold til femårsregelen.

Utvalgets prosjektarbeid

Utvalget har i 2012 undersøkt nærmere registreringer knyttet til to utvalgte miljøer som PST i forebyggende øyemed følger med på. Registreringene har særlig blitt vurdert opp mot kravene til nødvendighet og relevans etter PST-instruksens §§ 13 og 14, og opp mot PST-instruksens § 15 der det står: “Opplysninger om en person kan ikke behandles kun på bakgrunn av hva som er kjent om personens etnisitet eller nasjonale bakgrunn, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningstilhørighet eller opplysninger om helsemessige eller seksuelle forhold”.

Etter å ha blitt informert om utvalgets prosjektarbeid, opplyste PST i juni 2012 at tjenesten selv hadde sett et behov for å undersøke sine registreringer i de to miljøene. PST informerte utvalget om at den interne gjennomgangen viste at tjenesten har registrert personer og behandlet informasjon som ikke er relevant for tjenestens oppgaveløsning. Utvalget vil sende en særskilt melding om prosjektet til Stortinget våren 2013.

4.5 Behandling av etterretningsopplysninger i DocuLive og Smart

I forbindelse med behandlingen av en klage mot PST for ulovlig overvåking, avdekket utvalgets undersøkelser at en lokal PST-enhet behandlet etterretningsopplysninger om klageren i dokumenter som befant seg utenfor arbeidsregisteret, elektronisk lagret på "I-området" i mappestrukturen på PST-nett, samt i dokumenter i journalføringssystemet DocuLive. Sistnevnte dokumenter omhandlet "*Innrapportering av trusselaktører mot myndighetspersoner*" fra lokale PST-enheter til DSE. Ingen av dokumentene ble funnet av PST selv, noe som ble kritisert av utvalget. Utvalget bemerket at innrapporteringen av etterretningsopplysninger gjennom DocuLive illustrerer rettssikkerhetsmessige betenkeligheter av å bruke DocuLive i etterretningsssammenheng, noe utvalget omtalte i årsmeldingen for 2010. Utvalgets bekymring var at kravene som oppstilles i PST-instruksen kan bli illusoriske når etterretningsopplysninger behandles utenfor arbeidsregisteret, særlig fordi det bare er i Smart etterretningsopplysninger blir revurdert etter femårsregelen.

Etter anmodning fra utvalget bekreftet tjenesten for øvrig at den vil ha oppmerksomhet rettet mot bruken av etterretningsopplysninger utenfor arbeidsregisteret. Tjenesten opplyste at DocuLive ikke lenger skulle anvendes til innrapportering av etterretningsopplysninger fra distriktene til DSE, som for fremtiden vil skje gjennom arbeidsregisteret.

4.6 Utlevering av personopplysninger til utenlandske samarbeidende tjenester

PST har hjemmel til å utlevere opplysninger om norske og utenlandske borgere til utenlandske samarbeidende tjenester. Utvalget kontrollerer regelmessig at PST ikke utleverer personopplysninger til utlandet i strid med regelverket for dette eller i strid med internasjonale menneskerettighetsforpliktelser. Utvalget kontrollerer blant annet hvem opplysningene utleveres til, at utlevering oppfyller nærmere bestemte formål og at det er forholdsmessighet mellom formålet med utleveringen og konsekvensene for den enkelte. Utvalget ser også på de utleverte opplysningenes art og kvalitet. Et viktig kontrollpunkt er som kjent at opplysninger ikke utleveres til stater som unnlater å respektere menneskerettighetene.

Kontrollen på dette punktet i 2012 har ikke gitt grunnlag for å rette kritikk mot PST. Utvalget vil imidlertid følge opp spørsmål relatert til utlevering av biometriske data til utlandet og utlevering av opplysninger om personer som ikke er ufordelaktig kjent av PST. Videre vil utvalget se nærmere på om hensynet til notoriteten er godt nok ivaretatt ved utleveringer til utlandet.

4.7 PSTs behandling av begjæringer om avgradering og innsyn

Utvalget har i alle årsmeldingene fra 2007 til nå redegjort for PSTs behandling av begjæringer om avgradering og innsyn. Hovedspørsmålet i saken er om enkeltpersoner skal få innsyn i eventuelle registrerte opplysninger om seg selv som er eldre enn 30 år. Sikkerhetslovens hovedregel er at gradering bortfaller senest etter 30 år. Om enkeltpersoner er registrert i PSTs registre eller ikke, er også å anse som en sikkerhetsgradert opplysning. PST har i flere saker avslått å gi enkeltpersoner informasjon om at de ikke var registrert i tjenestens registre for 30 år siden eller mer. Utvalget har påpekt at selv om den nye politiregisterloven gir PST hjemmel til å avslå innsynskrav fra enkeltpersoner, vil sikkerhetslovens hovedregel om automatisk avgradering etter 30 år fremdeles gjelde. Hvis de særskilte vilkårene for å opprettholde sikkerhetsgradering utover 30 år ikke er til stede, ser ikke utvalgets noen god grunn til å nekte innsyn i eldre opplysninger.

Utvalget henvendte seg både i 2009 og 2010 til Justisdepartementet om saken. I februar 2011 bekreftet departementet at det ville utrede hvorvidt "det kan bekreftes at personer ikke er registrert i Politiets sikkerhetstjeneste (PST) arkiv eller registre når tidsrommet for mulig registrering som etterspørres ligger langt tilbake i tid". I januar 2012 orienterte departementet utvalget om at det ikke er blitt arbeidet nærmere med saken på bakgrunn av dets

arbeidssituasjon og de mange arbeidsoppgavene etter terrorangrepene 22. juli 2011. Departementet forventet at det ville ta tid før det kunne arbeides med saken.

I en ny henvendelse til Justis- og beredskapsdepartementet i november 2012 etterspurte utvalget på ny status i saken. Henvendelsen er fortsatt ikke besvart. Utvalget mener at det er viktig å få en snarlig avklaring på spørsmålet om innsyn i eldre opplysninger og har stilt flere klagesaker i bero i påvente av departementets vurdering.

4.8 PSTs håndtering av fortrolig kommunikasjon mellom advokat og klient

I forbindelse med utvalgets gjennomgang av forebyggende saker i PST, stilte det i to saker spørsmål til PST om det rettslige grunnlaget for å innhente, nedtegne og oppbevare opplysninger som stammet fra fortrolig kommunikasjon som var gått mellom personene i sakene og deres advokater. Utvalget var i den ene saken enig i at mottaket og behandlingen av informasjonen, som ble gitt til en kilde fra klienten selv, ikke var problematisk i relasjon til hensynet til vern av fortrolig kommunikasjon mellom advokat og klient. I det andre tilfellet stilte utvalget spørsmål ved det rettslige grunnlaget for å nedtegne og oppbevare en tekstmelding (SMS) sendt fra klienten til advokaten, innhentet av PST gjennom kommunikasjonskontroll. I vurderingen av saken tok utvalget til etterretning at PST anser at straffeprosessloven § 216 g ikke er gitt anvendelse for PSTs forebyggende saker, men at tjenesten "likevel [finner] grunn til, også i forebyggende saker, å følge de prinsipper som er nedfelt i bestemmelsen og de viktige hensyn som den ivaretar". PST ville derfor foreta nødvendig sletting av de aktuelle dokumentene som stammet fra denne fortrolige kommunikasjonen.

Utvalget bemerket for øvrig at det burde foreligge interne rutiner i PST knyttet til behandling av fortrolig kommunikasjon mellom advokat og klient i forbindelse med kommunikasjonskontroll og ved andre skjulte innhentingsmetoder.

4.9 Klagesaker

Utvalget har i 2012 mottatt 14 klager fra enkeltpersoner rettet mot PST, mot 11 klager i 2011. De fleste av klagen omhandler påstander om ulovlig overvåking. To av klagen var også rettet mot E-tjenesten. En klage rettet seg i tillegg mot NSM og FSA. Samtlige klager som ikke er avvist på formelt grunnlag, er undersøkt i PST. *Ingen av de avsluttede klagesakene har gitt grunnlag for kritikk av tjenesten for ulovlig overvåking.*

Det fremgikk av en av klagen at klage var rettet en klage direkte til PST allerede i oktober 2010. Klagen ble den gang verken besvart av PST eller oversendt til EOS-utvalget som rette adressat. Først ett år senere, da klageren purret på PST, ble klagen oversendt til utvalget. Overfor PST viste utvalget til det grunnleggende forvaltningsrettslige prinsipp om at forvaltningen skal besvare skriftlige henvendelser skriftlig. *Utvalget forutsatte at fremtidige henvendelser som tjenesten mottar om angivelig ulovlig overvåking, raskt blir oversendt til EOS-utvalget og at avsenderen får beskjed om dette fra PST. Tjenesten har fulgt opp utvalgets anmodning i forbindelse med senere klager mot PST i 2012.*

Utvalgets undersøkelser i en klagesak viste at PST ikke hadde oversendt alle relevante dokumenter om klageren, jf. avsnitt 4.5. Utvalget fulgte opp denne saken og oppdaget at tjenestens oversendelser av opplysninger fra egne arkiver, registre og systemer i klagesaker, har vært mangelfulle. Noe av bakgrunnen var at behandling av etterretningsopplysninger på "I-området" har ført til at opplysninger er holdt utenfor undersøkelsene og dermed utvalgets kontroll. Utvalget bemerket at dette var svært lite tilfredsstillende. Utvalget besluttet deretter å undersøke alle tidligere klagesaker som har vært rettet mot PST (1996–2012). PST har på denne bakgrunn tilrettelagt for søkemuligheter i mappestrukturen på PST-nett, slik at utvalget har kunne foreta søk etter eventuelle opplysninger som kan knyttes til gamle klagesaker som utvalget har avsluttet. Dette arbeidet vil fortsette i 2013.

Utvalget mottok i 2012 en klage fra en person som har vært tiltalt i straffesak der det har vært omfattende bruk av avvergende tvangsmidler i etterforskningen. Klager tok under etterforskningen kontakt med PST og innledet et samarbeid frem til pågripelsen. På grunn av dette samarbeidet ble tiltalen begrenset til å gjelde forhold begått frem til klager ble kontakt for PST. Tjenesten foretok lydopptak av alle samtaler med klageren uten at han ble gjort kjent med dette. Klager anførte at PST i begjæringene om tvangsmiddelbruk unnlot å informere Oslo tingrett om at han hadde inngått et samarbeid med PST som kontakt. På bakgrunn av klagen foretok utvalget undersøkelser i PST, blant annet gjennom å stille skriftlige spørsmål til tjenesten. PST bekreftet overfor utvalget at tjenesten ikke hadde gitt informasjon om samarbeidet til tingretten. I avsluttende brev til PST, skrev utvalget blant annet at det fant det "kritikkverdig at PST unnlot å gi informasjon til Oslo tingrett om at det var inngått et samarbeid med [klager], og dermed også til den offentlig oppnevnte advokaten, selv om [klager] fortsatt hadde status som mistenkt i saken."

Klager ble underrettet om kritikken av PST ved et avsluttende brev til klagers advokat.

5 Inspeksjon av Telenor

Telenor og øvrige teletilbydere/internettleverandører bistår blant annet PST og det ordinære politiet med kommunikasjonskontroll (KK). I september 2012 ble det gjennomført en inspeksjon av politisvarsenteret i Telenor. Det ble opprettet i 2002 og er åpent døgnet rundt hele året. Utvalget har tidligere avholdt et orienteringsmøte med Telenor. Spørsmålet om utvalgets innsynsrett var ikke et tema den gang. I forkant av inspeksjonen i 2012 ble det imidlertid stilt spørsmål ved om utvalget har hjemmel til å kontrollere Telenor. Utvalget viste til ordlyden i kontrollinstruksen § 11 nr. 2 hvoretter utvalget kan gjennomføre inspeksjon av "det øvrige politi og andre organer eller institusjoner som bistår Politiets sikkerhetstjeneste".

Ordlyden i kontrollloven § 4 første ledd sier at utvalget kan "kreve innsyn i og adgang til forvaltningens arkiver og registre, lokaler, installasjoner og anlegg av enhver art" for å utføre sitt verv. Det presiseres at "[l]ike med forvaltningen regnes virksomhet m.v. som *eies med mer enn en halvdel av det offentlige*" (utvalgets utheving). Ordlyden kan skape tvil om utvalgets innsynsrett i private selskaper som bistår PST. Dette er en svært praktisk problemstilling siden det per dags dato finnes om lag 200 Internetttilbydere, i tillegg til over 200 teleleverandører, hvorav kun ett selskap – Telenor – eies med mer enn en halvdel av det offentlige.

Utvalget foreslår av denne grunn en presisering av ordlyden slik at det klargjøres at utvalget har rett til å inspisere alle som bistår PST i oppgaveutføringen. Kontrollloven § 4 første ledd andre punktum bør etter utvalgets syn lyde slik:

"Like med forvaltningen regnes virksomhet m.v. som eies med mer enn en halvdel av det offentlige. Tilsvarende innsynsrett gjelder overfor virksomheter som bistår ved utførelse av etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste."

Telenor opplyste utvalget om utfordringer ved klarering av personell som håndterer PSTs saker om kommunikasjonskontroll. Selskapet har vært i dialog med Post- og teletilsynet (PT) om kravene til klarering av slikt personell. PT skal ha sluttet å sikkerhetsklarere personell hos teletilbydere og internetttilbydere, fordi det ikke er hjemmel til å kreve klarering for disse. Utvalget kjenner ikke til at det er tatt initiativ til å få endret reglene på dette punktet. *Men utvalget mener det er bekymringsfullt at personell som arbeider med PSTs kommunikasjonskontrollsaker ikke er sikkerhetsklarert.*

Utvalget ser et behov for å følge opp med inspeksjoner av private tele- og internetttilbydere i løpet av 2013. Dette taler for en rask avklaring av utvalgets innsynsrett overfor disse.

6 NASJONAL SIKKERHETSMYNDIGHET (NSM)

6.1 Generelt om kontrollen med NSM

Ved inspeksjonene i NSM sentralt, tre i 2012, får utvalget generelle faglige orienteringer og oversikter om den løpende virksomheten i direktoratet. Inspeksjonene av arkiver og mapper handler i hovedsak om sikkerhetsklareringer. Utvalget har i meldingsåret gjennomgått samtlige fremlagte klagesaker om sikkerhetsklarering som er endelig avgjort av NSM som klageinstans, samt ikke påklagede negative avgjørelser der direktoratet har fattet klareringsavgjørelser i førsteinstans. Utvalget har også fortsatt sin praksis med å få fremlagt stikkprøver blant ikke påklagede negative avgjørelser fattet av andre klareringsmyndigheter enn NSM. I tillegg har utvalget tatt enn rekke stikkprøver av henlagte saker, samt positive klareringsavgjørelser, blant annet for å vurdere positive og negative avgjørelser opp mot hverandre – ut fra prinsippet om likebehandling.

6.2 Likebehandling, behandlingstid og sikkerhetssamtaler

Utvalget har i 2012 sett flere eksempler på at klareringsmyndigheter har kommet til ulike avgjørelser om samme person, selv om vurderingsgrunnlaget ikke hadde endret seg i perioden mellom klarering og reklarering. Som utvalget pekte på i meldingen for 2011, har ikke klareringsmyndighetene tilgang til et erfaringsarkiv som viser forvaltningspraksis på området. Dermed kan klareringsmyndighetene vanskelig justere egen praksis opp mot andres. *NSM vil nå vurdere å opprette en slik base. Utvalget ser positivt på dette.*

Utvalget har i meldingsåret hatt oppmerksomhet rettet mot saksbehandlingstid i klareringssaker, som utvalget mener i mange tilfeller er alt for lang, spesielt i klagesaker. Utvalget har merket seg at NSM erkjenner at flere klagesaker har tatt for lang tid og at enkelte personer har måttet vente svært lenge på avgjørelsen. Utvalget har blitt orientert om at normal saksbehandlingstid i klagesaker i NSM er 100 dager. Fra førsteinstansens behandling og til behandlingen av klager i NSM går det i gjennomsnitt 206 dager. Forklaringen på lang saksbehandlingstid ligger ofte i sakenes kompleksitet og manglende personell. Det er positivt at NSM vurderer å forenkle behandlingen av enkelte typer saker, samtidig som kvalitet og sporbarhet i den individuelle vurderingen opprettholdes, samt at vakanser skal fylles opp.

Utvalget har i 2012 fortsatt vurdert terskelen for å gjennomføre sikkerhetssamtaler. Sikkerhetsloven § 21 tredje ledd siste punktum fastsetter at “[s]ikkerhetssamtale skal gjennomføres der dette ikke anses som åpenbart unødvendig”. Utvalget mener at flere klareringsmyndigheter gjennomfører langt færre sikkerhetssamtaler enn det loven legger opp til, noe som er et rettssikkerhetsproblem. Utvalgets inntrykk er at dette ofte skyldes ressursmangler.

6.3 Inspeksjon av NorCERT

Utover de tre inspeksjonene av NSM sentralt i 2012 har utvalget gjennomført én inspeksjon av direktoratets avdeling NorCERT, Norges nasjonale senter for håndtering av dataangrep mot samfunnskritisk infrastruktur og informasjon. Ved inspeksjonene av NorCERT er utvalget blant annet opptatt av at samarbeidet mellom avdelingen og andre EOS-tjenester skjer innenfor de respektive tjenestenes rettslige rammeverk, at personvernet ivaretas ved utøvelsen av NorCERTs virksomhet. *Inspeksjonen av NorCERT ga ikke grunnlag for oppfølging. Det er positivt at NSM i 2012 har revidert sin instruks for NorCERTs virksomhet, særlig med tanke på å tydeliggjøre rammene for informasjonsdeling og samarbeid med PST og E-tjenesten.*

6.4 Klagesaker

Utvalget har i 2012 mottatt én klage mot NSM vedrørende ulovlig overvåking. Den rettet seg også mot PST, E-tjenesten og FSA. Saken ble avsluttet uten oppfølging eller kritikk. I tillegg

har utvalget mottatt tre klager mot NSM i saker om sikkerhetsklarering. To av disse er foreløpig avvist på formelt grunnlag.

I den tredje klagen ble utvalget anmodet om å undersøke saksbehandlingen, saksbehandlingstiden, hvorvidt klareringsmyndigheten selv forholder seg korrekt til sikkerhetsloven, spørsmålet om dokumentinnsyn og det materielle grunnlaget for klareringsnektelsen og observasjonstiden. Utvalget hadde tidligere behandlet klage fra samme person vedrørende klareringssaken, da primært spørsmål om innsyn og klagerett ved henleggelse av klareringssak, og spørsmål om saksbehandlingstid og innsyn i saksdokumenter. Klareringssaken ble avgjort av FSA i førsteinstans og senere opprettholdt av NSM i klageomgangen. Klagen medførte at det ble stilt spørsmål om underretning, innsyn og klagerett ved henleggelse av klareringssaker.

Utvalget gjennomgikk saken i sin helhet og kom med enkelte merknader til behandlingen av den i et avsluttende brev til både FSA og NSM. Utvalget viste til at det ved flere tidligere anledninger har uttalt seg om saksbehandlingstiden i saken. Utvalget konstaterte "at behandlingen av selve klareringssaken, behandling av klage på klareringssaken, anmodninger om innsyn, og klage på manglende innsyn har tatt uforholdsmessig lang tid i alle faser av denne omfattende saken". Utvalget skrev videre at: "Spørsmålet om klarering kan være avgjørende for den enkeltes yrkeskarriere, og har således innvirkning på hvilke valgmuligheter omspurte får. Tidsaspektet har også stor betydning for anmodende virksomhet og har blant annet innvirkning på planleggingen av bemanning".

Utvalget bemerket også at klageren ved flere anledninger hadde bedt om innsyn i dokumenter i saken. Klageren ble først nektet innsyn under henvisning til at FSA ikke anså at henleggelse var en avgjørelse som ga rett til innsyn etter sikkerhetsloven § 25a. Klage på innsynsnektelsen ble avvist, men ikke videresendt til NSM som klageinstans. Nok en klage ble avvist, før klageren sendte en klage direkte til NSM, som deretter sendte saken tilbake til FSA med anmodning om ny vurdering. Også senere har det vist seg at behandlingen av innsynsbegjæringer har tatt lang tid og har vært preget av saksbehandlingsfeil.

Utvalget viste avslutningsvis til at det tidligere har lagt til grunn at dets korrespondanse med en klareringsmyndighet om en klagers klareringssak, er å anse som en del av "sakens dokumenter" etter sikkerhetsloven § 25a. Utvalget viste til at Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité sluttet seg til utvalgets synspunkt ved behandlingen av utvalgets årsmelding for 2009. *Utvalget anmodet derfor om at FSA og NSM vurderer avgradering av ett eksemplar av utvalgets brev, slik at klageren kan gis innsyn i dette. Anmodningen ble tatt til følge, og klageren fikk innsyn i et avgradert eksemplar av brevet.*

7 FORSVARETS SIKKERHETSAVDELING (FSA)

7.1 Generelt om kontrollen med avdelingen

Utvalget har i 2012 gjennomført tre inspeksjoner av FSA. I disse får utvalget orienteringer om den løpende virksomheten, herunder statusoppdateringer i behandlingen av saker om sikkerhetsklarering fra avdelingens Kontor for personellsikkerhet. FSA er fortsatt landets klart største klareringsmyndighet med over 2/3 av de totalt nesten tretti tusen årlige klareringene. Utvalget gjennomgår samtlige ikke påklagede negative klareringsavgjørelser fattet av FSA gjennom meldingsåret. Utvalget tar også enkelte stikkprøver av henlagte saker, samt positive klareringsavgjørelser, for å kunne vurdere likebehandlingen innad i avdelingen og mellom denne og andre klareringsmyndigheter.

I 2012 ga gjennomgangen av klareringssakene i FSA grunn til videre oppfølging av saker som blant annet gjaldt dobbelt statsborgerskap, praktiseringen av kravet om 10 års person-

historikk for omspurte og/eller nærstående, betydningen av økonomiske forhold, manglende bruk av sikkerhetssamtaler m.m.

Utvalget inspiserer også FSAs arbeid innen forebyggende sikkerhetstjeneste, blant annet sikkerhetsrapportering og operative forhold. Utvalget ber om regelmessige orienteringer om aktiviteter utført av FSAs Kontor for aktivitet og dets seksjoner, herunder eventuelle øvelser, hendelser, saker av viktighet og samarbeid med andre etater/EOS-tjenester. Utvalget gjennomgår også stikkprøver knyttet til undersøkelser av innrapporterte sikkerhetstruende hendelser, samt operative saker utført av FSA som ledd i avdelingens ansvar for utøvelse av militær kontraetterretning (Mil KE) i Norge i fredstid. *Gjennomgangen av disse sakene har i 2012 ikke gitt grunnlag for videre oppfølging overfor FSA.*

Utvalgets har i 2012 vært særlig opptatt av FSAs behandling av personopplysninger, og om behandlingen kan hjemles i Instruks for sikkerhetstjeneste i Forsvaret, kapittel 4. Utvalget har blant annet fulgt opp dette i saken om FSAs behandling av opplysninger om MC-tilknytning, som ble omtalt i årsmeldingen for 2011.

Utvalget har i 2012 mottatt to klager mot FSA. Én av klagen omhandlet tap av sikkerhetsklarering. Saken ble avvist på formelt grunnlag, da klareringssaken var under klagesaksbehandling. Utvalget har videre mottatt en klage mot FSA vedrørende ulovlig overvåking. Klagen var også rettet mot PST, E-tjenesten og NSM, men undersøkelsen ga ikke grunnlag for oppfølging overfor eller kritikk av avdelingen.

7.2 FSAs praksis i økonomisaker

Utvalget mener at FSAs praksis når det gjelder bruk av fullmakt i økonomisaker ikke er forenlig med gjeldende regelverk. Sikkerhetsloven § 21 tredje ledd tredje punktum bestemmer at det skal gjennomføres sikkerhetssamtale "der dette ikke anses som åpenbart unødvendig". Terskelen for å gjennomføre sikkerhetssamtaler må derfor være lav. For klareringsmyndighetene er sikkerhetssamtalen et verktøy for å avklare tvil og for å opplyse saken. En sikkerhetssamtale er også med på å sikre kontradiksjon i saksbehandlingen.

Under en inspeksjon av FSA i november 2011 gjennomgikk utvalget flere ikke påklagede negative klareringsavgjørelser. Flere av disse gjaldt avgjørelser der omspurte ikke hadde hentet og/eller svart på FSAs anmodning om fullmakt til å innhente opplysninger fra private inkassovirksomheter. Omspurte ble i slike tilfeller ikke innkalt til sikkerhetssamtale. På spørsmål fra utvalget svarte FSA at det var innført en ny praksis i de tilfellene der omspurte ikke henter den rekommanderte forsendelsen der tjenesten ber om fullmakt: Saken blir henlagt.

Til dette uttrykte utvalget i sin avsluttende uttalelse til avdelingen at "avslutning av en sak ved 'henleggelse' bare kan brukes dersom klareringsbehovet er bortfalt, og ikke som et alternativ til å realitetsbehandle en sak. FSAs nye henleggelsespraksis er etter utvalgets syn uriktig saksbehandling. Praksisen innebærer videre en svekking av omspurtes rettssikkerhet, blant annet med tanke på at det ikke gis begrunnelse eller innsyns- og klagerett når saker henlegges."

Utvalget har i 2012 sett at flere andre klareringsmyndigheter løser tilsvarende saker ved å innhente egenopplysninger om økonomi og ved bruk av sikkerhetssamtaler. Mange av disse sakene har endt med at klarering ble gitt.

Utvalget sendte en kopi av sin avsluttende uttalelse til FSA til Forsvarsdepartementet. I oversendelsesbrevet ble det gitt uttrykk for at utvalget ser med bekymring på avdelingens praktisering av regelverket. Utvalget har ved gjentatte anledninger tatt opp problemstillinger knyttet til FSAs praksis på klareringsområdet. Det oppleves til stadighet at dette ikke følges

opp av FSA eller NSM på en tilfredsstillende måte. Utvalget har forståelse for at avveiningen mellom ressursbruk og en forsvarlig saksbehandling er krevende. Men kravene som oppstilles i sikkerhetsloven og personellsikkerhetsforskriften må følges. *Utvalget vil i løpet av 2013 foreta en bredere vurdering av manglende bruk av sikkerhetssamtaler og påfølgende henleggelse av klareringssaker.*

7.3 Sak om dobbelt statsborgerskap – ulik praktisering i FSA og Forsvarsdepartementet

I en klareringssak der omspurte hadde både norsk og utenlandsk statsborgerskap, fattet FSA vedtak om INGEN KLARERING ved reklarering. Vurderingsgrunnlaget ved reklarering var det samme som da vedkommende ble klarert for HEMMELIG av Forsvarsdepartementet fem år tidligere, og det var ikke negative forhold knyttet til omspurte i perioden frem til reklarering. I avsluttende brev til departementet og FSA bemerket utvalget at forskjellsbehandlingen var uheldig sett i lys av likebehandlingsprinsippet.

Utvalget har i 2012 sett ytterligere ett tilfelle der både FSA og NSM i vurderingen av tilknytning til fremmed stat kom til andre konklusjoner enn Forsvarsdepartementet i sak om dobbelt statsborgerskap. Utvalget merket seg at NSM selv uttrykte at “det er også meget uheldig at både FSA og NSM har kommet til en annen konklusjon enn FD etter å ha vurdert tilknytningsspørsmålet” i saken. *Ulik praksis hos klareringsmyndighetene kan ha store personlige konsekvenser for omspurte, spesielt av jobb- og karrieremessig karakter, fordi omspurte må kunne ha en berettiget forventning om at en anmodning om reklarering vil bli håndtert likt som den opprinnelige anmodningen, så fremt det ikke har oppstått forhold av negativ betydning i mellomtiden. Dette var tilfellet for omspurte i de to sakene. Utvalget uttrykte at dette er svært uheldig. I tillegg bemerket utvalget at det kunne være sikkerhetsmessige betenkelig om en person kan gis sikkerhetsklarering for HEMMELIG på bakgrunn av det samme vurderingsgrunnlaget som ved reklarering fem år senere gir en negativ avgjørelse.*

7.4 FSAs behandling av opplysninger om MC-tilknytning

Fjorårets årsmelding omtalte utvalgets undersøkelser av FSAs saksbehandling i klareringssaker der omspurte har tilknytning til et MC-miljø. Utvalget hadde forståelse for FSAs bekymring knyttet til enkelte av personene og deres MC-tilknytning, på bakgrunn av avdelingens redegjørelse til utvalget. Likevel mente utvalget at det var uheldig at det ikke kom fram hva som var det rettslige grunnlaget for den enkelte registrering. En konkret vurdering av den enkelte registrerings relevans og nødvendighet ville gjort det lettere for utvalget å føre kontroll med om forholdet kunne utgjøre en sikkerhetstruende hendelse mot Forsvaret. At FSA først kom med utfyllende begrunnelse for registreringsgrunnlaget da utvalget stilte spørsmål, var mindre tilfredsstillende ut fra et rettssikkerhets- og kontrollperspektiv.

Flere av personene som var registrert med MC-tilknytning var fortsatt i stilling og hadde gyldige sikkerhetsklareringer. Utvalget stilte blant annet spørsmål om hvilke opplysninger FSA mente de kunne behandle om en sikkerhetsklarert person for andre formål enn å vurdere personens sikkerhetsmessige skikkethet. FSA svarte at “[s]elv om Kontor for personellsikkerhet har foretatt sine vurderinger og kommet frem til at personen er sikkerhetsmessig skikket, [...] betyr ikke dette automatisk at saken også er ferdig for Kontor for aktivitet som kan ha flere andre formål å jobbe etter”. Utvalget mente på sin side at når klareringsmyndigheten etter en fornyet vurdering opprettholder omspurtes klarering, er vanligvis behandlingen hos Kontor for aktivitet ikke lenger nødvendig ut fra formålet. Dermed måtte opplysningene etter utvalgets syn regelmessig slettes fra registeret.

Utvalget var imidlertid enig med FSA i at det kan stille seg annerledes der omspurte mister sin klarering fordi vedkommende ikke lenger anses sikkerhetsmessig skikket og/eller anses som en sikkerhetsrisiko etter å ha mistet sin stilling. Utvalget understreket at FSA må “foreta

en konkret vurdering i det enkelte tilfellet av om det rettslige grunnlaget for behandling av opplysninger er til stede, før behandlingen av opplysninger kan skje som ledd i en undersøkelse av en sikkerhetstruende hendelse. Poenget er å unngå å behandle opplysninger som ikke er tilstrekkelige, relevante eller nødvendige. I motsatt fall kan man risikere at irrelevante og unødvendige opplysninger behandles i strid med instruksene.”

FSA opplyste til utvalget at avdelingen har gjennomført en rekke “tiltak for å forbedre rutinene rundt behandlingen av personopplysninger i slike saker” og at det også var “startet en prosess med å utarbeide rutiner ved sikkerhetsundersøkelser, slik at man får bedre oversikt over hvilke vurderinger som må gjøres i hver enkelt sak, både når det gjelder personvern og andre hjemmelsgrunnlag”. *Det er positivt at FSA ser behovet for klarere rutiner og at avdelingen arbeider med dette. FSA har videre opplyst at avdelingen har fått pålegg av Forsvarssjefen om å avklare hvordan personopplysninger behandles i sikkerhetstjenesten i Forsvaret. Dette arbeidet planlegges gjennomført i løpet av 2013 og skal danne grunnlaget for utarbeidelse av et internkontrollsystem som skal forelegges Forsvarsdepartementet for godkjenning.*

7.5 Samarbeid mellom FSA og PST

Utvalget har i 2012 blitt orientert om samarbeidet mellom FSA og PST både på generelt grunnlag og i konkrete saker, og har fulgt opp én sak om FSAs bistand til PST i en etterforskingssak. PST er nasjonalt ansvarlig for kontraetterretning og kontraterror. FSA dekker arbeidet med kontraetterretning og kontraterror i Forsvaret, med unntak av det som faller innenfor Etterretningstjenestens ansvarsområde. Alt arbeidet FSA gjør på feltet skjer i samarbeid med PST. Blant annet deles alle innhentede og mottatte rapporter om sikkerhetstruende hendelser med PST. PST har på sin side ingen plikt til å dele informasjon med FSA, blant annet av hensyn til skjermingsbehov.

Samarbeidet mellom PST og FSA er omhandlet i Instruks for samarbeidet mellom Forsvaret og PST fra 1980. *Ny samarbeidsavtale utarbeides nå, og utvalget vil i 2013 holde seg orientert om dette arbeidet.*

7.6 Rutineskriv om personellsikkerhet

FSA har etter tidligere anmodninger oversendt i 2011 og 2012 reviderte rutineskriv for avdelingens saksbehandling av klareringssaker. Avdelingen har begge år bedt om retur av dokumentene etter at utvalget har gjennomgått dem. Utvalget har ved begge anledninger i brev til FSA vist til at rutineskrivene er av betydning for den løpende kontroll med avdelingens saksbehandling av personellsikkerhet. Utvalget har derfor et permanent behov for å ha gjeldende rutineskriv for hånden. *Utvalget har på denne bakgrunn meldt tilbake til FSA at de tilsendte rutineskrivene ikke vil bli returnert.*

8 Etterretningstjenesten (E-tjenesten)

8.1 Generelt om kontrollen med tjenesten

Utvalget er i sin kontroll av E-tjenesten særlig opptatt av at forbudet mot innhenting av opplysninger om norske rettssubjekter som oppholder seg på norsk territorium ikke blir overtrådt.

E-loven har få begrensninger for E-tjenestens overvåking, i motsetning til for eksempel PST, som er underlagt et mer detaljert regelverk. Dette innebærer at utvalgets kontroll av E-tjenesten nødvendigvis blir mindre omfattende enn for eksempel av PST. I tillegg er det vanskelig å gi detaljerte beskrivelser om utvalgets kontroll av tjenestens virksomhet fordi den er høyt gradert.

Utvalget har i 2012 gjennomført fire inspeksjoner av E-tjenesten sentralt. I tillegg er det gjennomført inspeksjon av tjenestens tekniske innhentingsevne ved Forsvarets stasjon Andøya (FSTA).

Utvalget har i 2012 mottatt to klager mot E-tjenesten over ulovlig overvåking. Begge klagen var også rettet mot PST. En av klagen var også rettet mot FSA og NSM. *Ingen av klagen ga grunnlag for oppfølging overfor eller kritikk av tjenesten.*

8.2 Utvalgets kontroll med tjenestens tekniske informasjonsinnhenting

E-loven § 3 sier at E-tjenesten skal "innhente, bearbeide og analysere informasjon som angår norske interesser sett i forhold til fremmede stater, organisasjoner og individer, og på denne bakgrunn utarbeide trusselanalyser og etterretningsvurderinger, i den utstrekning det kan bidra til å sikre viktige nasjonale interesser". For å løse sine lovpålagte oppgaver benytter tjenesten seg i stor grad av informasjonsinnhenting ved hjelp av tekniske metoder. Utvalgets inspeksjoner i E-tjenesten er særlig rettet mot en kontroll av denne tekniske informasjonsinnhenting.

E-loven oppstiller ikke noe forbud mot at E-tjenesten fordekt innhenter informasjon om norske personer i utlandet. Det er heller ikke oppstilt vilkår for tjenestens bruk av inngripende metoder. Overvåkingen må likevel være innenfor rammen av e-lov og e-instruks. Tjenesten er også forpliktet til å respektere Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8 om retten til privatliv, også utenfor Norges grenser.

I 2012 har E-tjenesten oftere enn før offentlig uttrykt bekymring for norske personers reisevirksomhet til konfliktområder. Etter det utvalget erfarer, har samarbeidet mellom E-tjenesten og PST ført til økt koordinert oppmerksomhet rettet mot nordmenn i utlandet som kan utgjøre en trussel mot Norge og norske interesser. Utvalget har i 2012 sett en ikke ubetydelig økning i antall nordmenn som overvåkes av E-tjenesten i utlandet. I de fleste tilfeller er overvåkingen koordinert med PST. Utvalget er i den forbindelse opptatt av om E-tjenestens overvåking av nordmenn i utlandet faller innenfor tjenestens egne oppgaver.

Utvalgets kontroll med tjenestens tekniske informasjonsinnhenting har ikke medført kritikk av E-tjenesten i 2012.

8.3 Utvalgets innsynsrett i E-tjenesten

Problemstillingen knyttet til utvalgets innsyn i E-tjenesten ble sist tatt opp med Kontroll- og konstitusjonskomiteen i årsmeldingen for 1998. Innsynsretten er blitt diskutert i utvalget også i 2012, blant annet på grunn av den teknologiske utviklingen og økningen i samarbeidet mellom E-tjenesten og PST. Bakgrunnen for diskusjonen har særlig vært at utvalget er avskåret fra å søke fritt i tjenestens datasystemer og arkiver fordi det *kan* dukke opp opplysninger som er mottatt fra utlandet eller om kilder. Dette medfører at utvalget i praksis fører en mindre omfattende kontroll med E-tjenesten enn med de øvrige EOS-tjenestene.

Stortinget anga i 1999 en *prosessuell* fremgangsmåte ved tvist om innsyn i "kilder" og "identiteten til personer som inngår i okkupasjonsberedskapen", som innebar at tjenesten kan holde et dokument tilbake, frem til det er avklart om utvalget har innsynsrett, eventuelt etter behandling i Forsvarsdepartementet og Stortinget. Kontrollloven og kontrollinstruksen ble revidert i 2001 og 2009, uten at Stortinget vedtok endringer om utvalgets innsynsrett eller mekanismen ved tvist om innsyn i lov eller instruks.

Utvalget er i dialog med E-tjenesten for å finne frem til praktiske løsninger knyttet til innsynsretten.

8.4 Samarbeidet mellom E-tjenesten og PST

Utvalget har i 2012 vært særlig oppmerksom på det økte samarbeidet mellom E-tjenesten og PST. Utgangspunktet for samarbeidet er at PSTs ansvarsområde omfatter det som skjer innenfor rikets grenser, mens E-tjenestens ansvarsområde ligger utenfor rikets grenser. For å ivareta og sikre nasjonale interesser, er tjenestene pålagt å samarbeide. Samarbeidet skal skje innenfor tjenestenes respektive ansvarsområder og rettsgrunnlag. Gjeldende instruks for samarbeidet sier at tjenestene gjennom informasjonsutveksling, samhandling og arbeidsdeling effektivt skal kunne møte aktuelle trusler og sikkerhetsutfordringer.

Utvalget har i 2012 bedt om å få presentert alle nye og avsluttede samarbeidssaker. Det er videre bedt om redegjørelse for status i pågående saker. Utvalget har fremholdt stikkprøvekontrollen av informasjonsutvekslingen mellom de to tjenestene. Utvalgets inntrykk er at samarbeidet har vesentlig større omfang enn tidligere.

Det er vesensforskjeller mellom PSTs og E-tjenestens regelverk og oppgaver, og tjenestene har kun anledning til å innhente informasjon i medhold av eget rettsgrunnlag. *Utvalget har i 2012 ikke sett noen tilfeller av at tjenestene har gått ut over sine ansvarsområder eller bedt den andre tjenesten om å gjøre dette. Utvalget vil prioritere kontroll på dette området i 2013.*

8.5 Informasjonsutveksling med utenlandske samarbeidende tjenester

E-tjenesten kan ut fra e-loven § 3 etablere og opprettholde samarbeid med tilsvarende tjenester i andre land. Utvalget kontrollerer dette ved å bli orientert om innholdet i E-tjenestens arkiver og deres sambandssystem for informasjonsutveksling med utenlandske samarbeidende tjenester. Gjennom dette nettverket mottar og deler E-tjenesten opplysninger med faste samarbeidspartnere innenfor bestemte områder, hovedsakelig knyttet til internasjonal terrorisme. Utvalget kan kontrollere meldinger som besvares eller utstedes av E-tjenesten innenfor dette sambandssystemet og rapporter som E-tjenesten publiserer for samarbeidspartnere.

Dersom det dukker opp informasjon om norske borgere under denne prosessen, skal informasjonen som utveksles med samarbeidende tjenester maskeres slik at norske borgere ikke kan identifiseres, jf. praksis om at tjenesten kun på visse vilkår kan utlevere informasjon om norske borgere til utlandet. Utvalget kontrollerer at utlevering av personopplysninger til samarbeidende tjenester bare skjer etter en konkret vurdering. Utvalget kontrollerer også at E-tjenesten i den forbindelse overholder kravet i e-loven § 4 om at tjenesten ikke på norsk territorium skal "overvåke eller på annen fordekt måte innhente informasjon om norske fysiske eller juridiske personer".

I likhet med PST, må også E-tjenesten kontinuerlig vurdere mottakerstatens holdninger til og respekt for grunnleggende menneskerettigheter når tjenesten utveksler personopplysninger eller annen informasjon, herunder også deling av opplysninger gjennom Norges deltakelse i internasjonale operasjoner. Utvalget er i 2012 orientert om utarbeidelsen av en instruks som søker å redusere risikoen for at etterretningsspersonell medvirker til tortur eller annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling i aktuelle samarbeidsland. Instruksen skal fastsette en prosedyre som sikrer ledelsesforankring og eventuelt politisk forankring i de mest kompliserte sakene som kan gjelde risiko for menneskerettighetsbrudd. Instruksen trådte i kraft 1. januar 2013. *Utvalget ser positivt på utarbeidelsen av instruksen, som bidrar til at tjenesten mer systematisk kan vurdere risiko for tortur mv. ved etterretningssamarbeid med andre land.*

Utvalget har i 2012 foretatt visse søk og stikkprøver blant meldinger som tjenesten har sendt til utenlandske samarbeidende tjenester. *Kontrollen har ikke gitt grunnlag for å stille skriftlige spørsmål til eller reise kritikk mot tjenesten.*

I fjorårets årsmelding orienterte utvalget om at E-tjenesten hadde utarbeidet interne retningslinjer for utlevering av personopplysninger til utenlandske samarbeidende tjenester. I retningslinjene, som er sikkerhetsgradert BEGRENSET, presiseres blant annet på hvilke vilkår personopplysninger om norske og utenlandske borgere kan utleveres, samt nærmere rutiner for saksbehandlingen. Det ble i årsmeldingen uttrykt at offentlighetshensynet tilsier at slike bestemmelser bør være ugraderte. Dessuten bør det vurderes om slike bestemmelser burde fremgå av selve e-loven og/eller e-instruksen. Tjenesten har uttalt at den i samråd med Forsvarsdepartementet vil vurdere hvorvidt hovedinnholdet i retningslinjene bør nedfelles i offentlig tilgjengelige retningslinjer eller regelverk. *Utvalget vil i 2013 holde seg oppdatert på utfallet av denne vurderingen.*