

Dokument 7:1

Særskilt melding til Stortinget om Etterretningstjenestens rolle i 25. juni-saken

Til Stortinget

I henhold til lov 3. februar 1995 nr. 7 om kontroll med etterretnings-, overvåkings-, sikkerhetstjeneste (EOS-kontrolloven) § 17 tredje ledd avgir utvalget melding til Stortinget om Etterretningstjenestens rolle i 25. juni-saken.

Meldingen er ugradert, jf. EOS-kontrolloven § 17 tredje ledd. Om informasjonen er sikkerhetsgradert skal etter sikkerhetsloven avgjøres av den som har utstedt informasjonen.

Etterretningstjenesten og PST har blitt forelagt meldingsteksten for en vurdering av innholdet. Etterretningstjenesten og PST er også gitt anledning til kontrollere at det ikke er feil eller misforståelser i beskrivelsen av faktiske forhold.

Oslo, 30. januar 2024



Astri Aas-Hansen



Kristin Krohn Devold



Magnhild Meltveit Kleppa



Erling Johannes Husabø



Camilla Bakken Øvald



Jan Arild Ellingsen



Olav Lysne


Henrik Magnusson

Innhold

1. Bakgrunnen for undersøkelsen, avgrensninger og konklusjon	6
2. Utvalgets mandat – kontrollformål mv.	6
3. Utvalgets undersøkelser.....	7
4. Kildeføring – grensen mot ulovlig provokasjon.....	7
4.1 Problemstilling	7
4.2 Rettslig utgangspunkt.....	7
4.3 Faktiske forhold	8
4.4 Utvalgets vurderinger	9
5. E-tjenestens samarbeidsplikt med PST – varsling og utlevering av informasjon ..	10
5.1 Problemstilling	10
5.2 Rettslig utgangspunkt.....	10
5.3 Faktiske forhold	11
5.4 Utvalgets vurderinger	12
5.4.1 <i>Delte E-tjenesten all relevant informasjon med PST?</i>	12
5.4.2 <i>Delte E-tjenesten informasjonen med PST rettidig?</i>	14
6. Avsluttende bemerkninger.....	15

Forord

EOS-utvalget utfører en legalitetskontroll. Formålet med utvalgets kontroll er å klarlegge om og forebygge at noens rettigheter krenkes, og å påse at tjenestenes virksomhet ikke utilbørlig skader samfunnets interesser og holdes innenfor lov, direktiver og ulovfestet rett. Utvalgets kontroll omfatter blant annet om inngripende metoder er hjemlet i lov, og om samarbeidsplikten med andre norske myndigheter, herunder varslingsplikten, er overholdt.

EOS-utvalget rapporterer årlig til Stortinget gjennom en årsmelding. Utvalget kan også avgi særskilt melding til Stortinget, jf. EOS-kontrollloven § 17 tredje ledd.

På bakgrunn av sakens karakter har utvalget besluttet å avgi en særskilt melding.

1. Bakgrunnen for undersøkelsen, avgrensninger og konklusjon

Natt til lørdag 25. juni 2022 skjøt Zaniar Matapour mot en folkemengde som befant seg utenfor utestedene London Pub og Per på hjørnet. Som følge av masseskytingen ble to mennesker drept, ni overlevde med skuddskader og ytterligere 20 fikk andre fysiske skader. Samlet er det 266 personer som per i dag er ansett som fornærmet etter masseskytingen.

I kjølvannet av hendelsen ble det oppnevnt et utvalg som skulle evaluere PST og politiets håndtering av hendelsen 25. juni 2022 (evalueringsutvalget). Det lå utenfor evalueringsutvalgets mandat å evaluere Etterretningstjenesten (E-tjenesten).

Det ble i offentligheten fremsatt kritikk av at evalueringsutvalgets mandat var avgrenset mot E-tjenestens rolle i saken. Det ble også fremsatt alvorlige påstander i offentligheten om E-tjenestens rolle i den. Mest alvorlig var påstander om at E-tjenesten hadde fremprovosert hendelsen 25. juni 2022, og at E-tjenesten ikke delte all relevant informasjon den hadde med PST i forkant av hendelsen.

På denne bakgrunn besluttet EOS-utvalget i februar 2023 å undersøke E-tjenestens rolle i saken. Basert på EOS-utvalgets eget mandat, evalueringsutvalgets mandat og rapport, påstander fremsatt i offentligheten og utvalgets initielle undersøkelser i saken, besluttet utvalget i juni 2023 å avgrense sine videre undersøkelser av E-tjenestens befatning med saken til om hvorvidt E-tjenesten

1. ved sin kildeføring fremprovoserte skytingen 25. juni 2022
2. overholdt samarbeidsplikten overfor PST i forkant av angrepet, og i den forbindelse om E-tjenesten overholdt plikten til rettidig å dele all relevant informasjon med PST i forkant av angrepet.

Utvalget har etter sin undersøkelse av saken ikke funnet grunnlag for å kritisere E-tjenesten.

2. Utvalgets mandat – kontrollformål mv.

Utvalget skal kontrollere EOS-tjenestene i samsvar med formålet i EOS-kontrollloven § 2 første ledd, jf. §§ 1 første ledd og 5 første ledd.

Det følger av EOS-kontrollloven § 2 at formålet med utvalgets kontroll er:

1. å 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. å påse at virksomheten ikke utilbørlig skader samfunnets interesser.
3. å påse at virksomheten holdes innenfor rammen av lov, administrative eller militære direktiver og ulovfestet rett.

Utvalget skal av eget tiltak ta opp alle saker og forhold som det ut fra formålet finner riktig å behandle, og «særlig slike som har vært gjenstand for offentlig kritikk», jf. EOS-kontrollloven § 5 tredje ledd. Som nevnt over har spørsmål rundt E-tjenestens befatning med saken fått betydelig omtale i offentligheten.

Det følger implisitt av EOS-kontrollloven § 2 første ledd at EOS-utvalget forutsettes å utøve legalitetskontroll, og ikke en kontroll av kvaliteten og effektiviteten i EOS-tjenestenes arbeid.¹ Videre skal utvalget i sin kontroll iakttas hensynet til rikets sikkerhet og forholdet til fremmede makter, jf. EOS-kontrollloven § 2 andre ledd første punktum.

¹ Dokument 16 (2015- 2016) s. 142. Se også F. Sejersted, Kontroll og konstitusjon, 2002 s. 168.

EOS-utvalget har anledning til å uttale sin mening om forhold som omfattes av kontrollområdet, jf. EOS-kontrollloven § 14 første ledd.

3. Utvalgets undersøkelser

Utvalget har ved inspeksjoner hos E-tjenesten etter hendelsen 25. juni 2022 blitt orientert om E-tjenestens rolle i 25. juni-saken. Utvalget har også blitt orientert om PSTs rolle i saken i inspeksjoner hos PST.²

Utvalget har stilt skriftlige spørsmål til E-tjenesten og PST. Videre har utvalget på forespørsel mottatt et omfattende dokumentasjonsmateriale i saken fra både E-tjenesten og PST.

Basert på dokumenter i saken identifiserte utvalget nåværende og tidligere ansatte i E-tjenesten og PST som kunne belyse hendelsesforløpet ytterligere. Utvalget innkalte 23 nåværende og tidligere ansatte i E-tjenesten og PST til samtaler i avhørs form, jf. EOS-kontrollloven § 9. Av de 23 som ble innkalt var 16 nåværende og tidligere ansatte i E-tjenesten og 7 i PST. Det ble skrevet referat fra alle samtalene. Referatene ble etter samtalene vedtatt og undertegnet av samtaleobjektene.³

4. Kildeføring – grensen mot ulovlig provokasjon

4.1 Problemstilling

E-tjenesten har som en av sine oppgaver å innhente og analysere informasjon om utenlandske forhold som kan bidra til å avdekke og motvirke grenseoverskridende terrorisme, jf. e-loven § 3-1 bokstav f. E-tjenestens adgang til å benytte inngripende metoder ved innhenting av informasjon følger av e-loven kapittel 6. En av metodene som kan benyttes er menneskebasert innhenting (kildeføring). Utvalget har vurdert om E-tjenestens kildeføring overtrådte grensen mot ulovlig provokasjon og dermed innebar ulovlig metodebruk.

4.2 Rettslig utgangspunkt

E-loven § 6-3 hjemler menneskebasert innhenting som metode for innhenting av informasjon:

«Etterretningstjenesten kan innhente informasjon gjennom systematisk samhandling med mennesker i det fysiske eller digitale rom. Tjenesten kan finne, verifisere, kultivere, rekruttere, trene og føre kilder i den hensikt å innhente ikke åpent tilgjengelig informasjon eller legge til rette for slik innhenting.»

Menneskebasert innhenting kjennetegnes av et betydelig skjermingsbehov av hensyn til kildens sikkerhet og aktivitetens sensitive natur. En kilde er ikke nødvendigvis kjent med at vedkommende samhandler med E-tjenesten. Videre kan samhandlingen være initiert av kilden selv eller E-tjenesten.⁴

Det er ofte nødvendig å inkludere elementer av infiltrasjon og provokasjon for å oppnå formålet med innhenting. I høringsnotatet til ny lov om Etterretningstjenesten (heretter høringsnotatet) foreslo departementet å lovfeste at menneskebasert innhenting kunne inkludere infiltrasjon og provokasjon.⁵ Departementet videreførte ikke dette forslaget, men uttalte at «[d]ette ikke er ment å utgjøre noen realitetsforskjell fra forslaget i høringsnotatet».⁶

² EOS-kontrollloven § 5 første ledd.

³ Grunnet praktiske hensyn er ett av referatene kun vedtatt, men ikke undertegnet.

⁴ Høringsnotat 12.11.2018 punkt 10.5.8. Det gjøres for ordens skyld oppmerksom på at begrepet kilde defineres ulikt i E-tjenesten og PST. I dette dokumentet legges E-tjenestens definisjon til grunn.

⁵ Høringsnotat 12.11.2018 punkt 10.5.8.

⁶ Prop. 80 L (2019-2020) punkt 10.6.3.

Det følger av e-loven § 6-1 andre ledd at metodene i kapittel 6 kan benyttes «fordekt overfor personer som er gjenstand for eller på annen måte berøres av dem». Videre følger det av e-loven § 11-4 første ledd at E-tjenesten for å skjerme sine operasjoner blant annet kan benytte «dekkstrukturer og uriktige, falske eller villedende identiteter, dokumenter og opplysninger».

Av forarbeidene fremgår det at E-tjenestens personell og kilder for eksempel kan infiltrere et miljø eller en organisasjon gjennom å utgi seg for å være en annen, og i den forbindelse påvirke handlingsmønsteret til personer ved for eksempel å etterspørre informasjon som er ulovlig å dele etter avgiverlandets rett.⁷ E-tjenesten vil i utgangspunktet ikke ha rettslig grunnlag til å fremprovosere straffbare handlinger etter norsk rett som ellers ikke ville blitt begått.⁸

Terskelen for ulovlig provokasjon vil ikke nødvendigvis være den samme for E-tjenestens metodebruk som for politiets etterforskning med provokasjonstilsnitt. E-tjenestens kontraterrorvirksomhet har ikke etterforskning og straffefølgelse som formål, men å innhente og analysere informasjon om utenlandske forhold som kan bidra til å avdekke og motvirke alvorlige trusler mot Norge, jf. e-loven § 3-1.

Den rettslige problemstillingen utvalget har vurdert er om angrepet 25. juni 2022 ikke ville ha skjedd dersom E-tjenestens kildeføring tenkes bort. Videre har utvalget vurdert om E-tjenestens kildeføring medførte at angrepet ble mer alvorlig eller omfangsrikt enn om kildeføringen ikke hadde funnet sted.

4.3 Faktiske forhold

E-tjenesten har opplyst at en agent, på oppdrag fra E-tjenesten, over tid hadde utvekslet meldinger med en kilde via en digital meldingstjeneste. Det var kilden som hadde initiert kontakten med agenten. Agenten opererte fordekt som ISIL-medlem overfor kilden. Kilden var således ikke klar over at vedkommende snakket med en agent som jobbet på oppdrag fra E-tjenesten.

Operasjonen var styrt og kontrollert av E-tjenesten; det var E-tjenesten som bestemte informasjonsbehovene, instruerte agenten og finansierte agentens utgifter. Utvalget har fått opplyst at agenten også fikk etterretningsfaglig opplæring av E-tjenesten, blant annet om E-tjenestens rettslige rammeverk. Agenten ble kontinuerlig fulgt opp av E-tjenesten i sitt innhentingsarbeid. Grensene for provokasjon var både en del av opplæringen og ble diskutert i det løpende arbeidet.

Søndag 19. juni 2022 initierte kilden en dialog med agenten. Kilden ønsket å opprette kontakt mellom ISILs medieavdeling og en ukjent ISIL-sympatisør med forespørsel om ISIL ville påta seg ansvaret for et planlagt terrorangrep i Norge. Onsdag 22. juni 2022 initierte agenten dialog med kilden der samtalen om det planlagte terrorangrepet i Norge fortsatte. Det var ikke ytterligere kontakt mellom agenten og kilden før angrepet 25. juni 2022.

Normalt skrev agenten kun sammendrag av samtalene med kilden. Ved disse to samtalene satte imidlertid kilden meldingene på selvsletting etter 30 sekunder. Dette hadde kilden ikke gjort ved tidligere samtaler. Da agenten oppdaget dette, begynte agenten raskt å ta bilder av meldingene.

E-tjenesten har opplyst at dialogen må ses i sammenheng med at agenten forsøkte å fremstå som troverdig i sitt dekke som ISIL-kriger i den hensikt å skape tillit overfor kilden. Dette inkluderte å takke kilden for innsatsen og oppofrelsen, samt å uttale at det var viktig at

⁷ Prop. 80 L (2019-2020) punkt 10.6.3.

⁸ Høringsnotat 12.11.2018 punkt 10.5.8.

operasjonen ble gjennomført på en god måte og gjorde stor skade og dypt inntrykk på de vantro.

Dersom agenten hadde frarådet kilden til å gjennomføre angrepet, ville agentens dekke kunne bli avslørt og man hadde risikert å miste tilgang til informasjon om det planlagte angrepet. Målet var å bygge tilstrekkelig tillit overfor kilden til at vedkommende avslørte detaljer om det planlagte angrepet.

Agenten prøvde også å stille en rekke krav for at «ISIL» skulle påta seg ansvaret for det planlagte angrepet i den hensikt å forsinke gjennomføringen av det. Disse forholdene kommer til uttrykk ved at agenten blant annet stilte spørsmål ved om ISIL-sympatisøren var til å stole på og om kilden gikk god for vedkommende (tazkiya). Videre spurte agenten om det var mange som hadde kjennskap til angrepsplanene og understreket viktigheten av at planene ikke ble lekket. På denne måten prøvde agenten å fremstå med troverdighet som ISIL-kriger og samtidig «fiske» etter mer konkret informasjon om angrepsplanene.

For å forsøke å kjøpe tid introduserte agenten krav til bevis for at den angivelige angrepsutøveren hadde avgitt troskapsed (bayah) til rett Kalif før angrepet. Dette ville også identifisert utøveren av det planlagte angrepet. Videre understreket agenten at «ISIL» ikke ville godkjenne og påta seg ansvaret for det planlagte angrepet før agenten var trygg på at gjennomføringen ble vellykket og var av et visst omfang. Hensikten med å stille slike krav var å gi agenten og E-tjenesten mer tid til å avdekke og avverge angrepsplanene.

4.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget legger til grunn at operasjonen var styrt av E-tjenesten, og at agenten opptrådte på vegne av E-tjenesten. Videre vurderer utvalget at agenten hadde fått tilstrekkelig og relevant opplæring av E-tjenesten, blant annet om hovedtrekkene for grensen for ulovlig provokasjon, og at agenten i tilstrekkelig grad ble fulgt opp.

Ved vurderingen av provokasjonsspørsmålet har utvalget lagt vekt på at det var kilden som tok initiativ til dialogen om støtte til det planlagte angrepet. Enkelte steder i dialogen skriver agenten i positive ordelag om terrorangrep, og understreker viktigheten av at det planlagte angrepet er vellykket. Etter utvalgets oppfatning har disse utsagnene en helt generell karakter. Utsagnene inneholder ikke informasjon om tid, sted eller metode, og er etter utvalgets oppfatning ikke egnet til å påvirke planleggingen av angrepet i tilstrekkelig grad til at terskelen for ulovlig provokasjon er oversteget. Videre faller utsagnene relativt tett opp til utførelsen av angrepet slik at det ikke er sannsynlig at det var tilstrekkelig tid til å gjøre endringer i angrepsplanene av betydning. Utvalget viser også til at agenten aldri bekreftet overfor kilden at ISIL ville påta seg ansvaret for det planlagte angrepet.

En videre forutsetning for at kildeføringen skal ha kunnet påvirket angrepet er at kilden var en sentral aktør i angrepsplanleggingen, eller videreformidlet dette budskapet direkte eller via andre til angrepsutøveren eller andre som var sentrale i planleggingen av angrepet. I dialogen bedyrer kilden selv at vedkommende ble holdt helt utenfor angrepsplanleggingen. Det er uklart hvilken rolle kilden hadde i angrepsplanleggingen. Utvalget har ikke tatt stilling til dette, da utvalget allerede har konkludert med at utsagnene ikke var egnet til å påvirke planleggingen av angrepet.

Utvalget har også undersøkt påstander om at dokumentasjonen av dialogen ikke er komplett, og at uttalelser med provokasjonstilnæringer kan være utelatt. E-tjenesten har opplyst at innledende høflighetsfraser mangler i dokumentasjonen fra begge dialogene. Dette skyldes at meldingene ble satt til selvsletting med korte tidsintervall som medførte at agenten ikke rakk å ta bilde av disse meldingene før de ble slettet. Videre viser dokumentasjonen fra samtalene at det er pauser av kortere varighet i begge samtalene. Utvalget har vurdert samtalene, og har ikke funnet holdepunkter for at det har foregått dialog i pausene som ikke

er dokumentert. Det er etter utvalgets oppfatning ikke grunnlag for å mistenke at det mangler innhold fra samtalen som har betydning for provokasjonsspørsmålet.

Utvalgets undersøkelser har ikke avdekket at det foreligger brudd på forbudet i E-tjenestens virksomhetsutøvelse mot å fremprovosere handlinger som ellers ikke ville blitt begått. Etter utvalgets oppfatning er det heller ikke holdepunkter for at kildeføringen medførte at angrepet ble mer alvorlig eller omfangsrikt enn det ellers ville ha blitt.

5. E-tjenestens samarbeidsplikt med PST – varsling og utlevering av informasjon

5.1 Problemstilling

E-tjenesten skal varsle norske myndigheter om trusler og andre forhold som er tidskrittisk av natur, og skal rapportere til norske myndigheter om utenlandske forhold av betydning for Norge og norske interesser, jf. e-loven § 2-4 første ledd. Utvalget har vurdert om E-tjenesten rettidig har utlevert all relevant informasjon til PST som tjenesten er forpliktet til å utlevere.

5.2 Rettslig utgangspunkt

E-tjenesten skal samarbeide med andre norske myndigheter om blant annet grenseoverskridende trusler, jf. e-loven § 10-1. Av samarbeidsinstruksen⁹ fremgår det at E-tjenesten og PST skal ha et nært og tillitsfullt samarbeid generelt og i konkrete saker.¹⁰ Det kreves gode og effektive samarbeidsmekanismer på det nasjonale plan for å håndtere grenseoverskridende trusler på en god måte. Særlig gjelder det mellom E-tjenesten og PST, som bør ha en sømløs informasjonsdeling.¹¹

En av E-tjenestens primærfunksjoner er plikten til å varsle og rapportere til andre norske myndigheter om forhold innenfor rammen av oppgavene etter e-loven kapittel 3.¹² E-tjenesten har en plikt til å varsle norske myndigheter om trusler og andre forhold som E-tjenesten blir kjent med og som krever umiddelbar handling eller av andre årsaker er av tidskrittisk natur, jf. e-loven § 2-4 første ledd bokstav a. Videre plikter E-tjenesten å rapportere til norske myndigheter om utenlandske forhold av betydning for Norge og norske interesser, jf. e-loven § 2-4 første ledd bokstav b.

Av samarbeidsinstruksen fremgår det at tjenestene så langt som mulig skal samarbeide i konkrete saker gjennom blant annet utveksling av informasjon og vurderinger.¹³ Videre skal den ene tjenesten uten opphold varsle den andre tjenesten om mulig nært forestående sikkerhetstruende virksomhet som kan tenkes å berøre dennes ansvarsområder.¹⁴

Samarbeidsinstruksen bestemmer også at tjenestene skal så langt som mulig utveksle informasjon (vurderinger, analyseprodukter og ubearbeidede opplysninger) dersom dette er nødvendig for å fremme mottakerorganets oppgaver etter lov eller for å hindre at virksomheten blir utøvd på en uforsvarlig måte.¹⁵ Det følger av politiloven § 17b at en av PSTs oppgaver er å forebygge og etterforske terrorhandling. Utleveringen skal ta hensyn til behovet for å beskytte sensitive kilder og metoder.¹⁶

Utvalget har vurdert to spørsmål om E-tjenestens samarbeids- og informasjonsplikt:

⁹ Instruks om samarbeidet mellom Etterretningstjenesten og politiets sikkerhetstjeneste, 13.10.2006 nr. 1151.

¹⁰ Samarbeidsinstruksen § 4.

¹¹ Høringsnotat 12.11.2018 punkt 13.

¹² Prop. 80 L (2019-2020) punkt. 6.1.4.

¹³ Samarbeidsinstruksen § 5.

¹⁴ Samarbeidsinstruksen § 6 andre ledd.

¹⁵ Samarbeidsinstruksen § 9 første ledd første punktum.

¹⁶ Samarbeidsinstruksen § 9 første ledd andre punktum.

1. Om E-tjenesten utleverte all relevant informasjon i saken til PST som den var pliktig til å utlevere.
2. Om E-tjenesten rettidig utleverte all relevant informasjon i saken til PST.

5.3 Faktiske forhold

På ettermiddagen søndag 19. juni 2022 ble E-tjenesten kjent med agentens dialog med kilden om angrepsplanlegging mot Norge. Vedkommende i E-tjenesten som mottok informasjonen videreformidlet denne informasjonen muntlig til sine overordnede og andre relevante personer i tjenesten. Det ble avtalt at vedkommende skulle skrive en rapport basert på informasjonen fra agenten med tilhørende vurderinger samme kveld. Rapporten ble ferdigstilt natt til mandag 20. juni. En av vurderingene som ble gjort var at det var mulig at ISIL-sympatisøren var Arfan Bhatti. I rapporten ble det videre anbefalt at informasjonen ble gitt videre til flerkildeanalyseavdelingen i E-tjenesten og til PST for videre vurdering.

Mandag 20. juni ca. kl. 09.30 ble informasjonen videreformidlet flerkildeanalyseavdelingen. Her ble informasjonen raskt vurdert som troverdig og at det var sannsynlig at ISIL-sympatisøren var Arfan Bhatti. Det ble innkalt til internmøte i produksjonslinjen som ble avholdt samme formiddag.

Litt etter kl. 10.00 mandag ble E-tjenestens representant i Felles etterretnings- og kontraterrorcenter (FEKTS) muntlig informert om at E-tjenesten hadde mottatt informasjon om en mulig terrortrussel mot Norge. Vedkommende ble bedt om å legge til rette for et møte med PST samme dag. Representanten oppsøkte da blant annet kontraterrormiljøet i PST og informerte relevante personer muntlig om at E-tjenesten ønsket et møte med PST for å formidle alvorlig informasjon.

Møtet mellom fagavdelingene ble satt opp fra kl. 13.00 til 14.00 og ble gjennomført som en videokonferanse. E-tjenesten opplyste i møtet at kilden var blitt kontaktet av en ukjent mellommann på vegne av en ISIL-sympatisør. ISIL-sympatisøren planla ifølge kilden en operasjon, mest sannsynlig et terrorangrep, i Norge. Kildens identitet ble oppgitt til PST. ISIL-sympatisøren ønsket å komme i kontakt med ISIL for å spørre om ISIL ville påta seg ansvaret etter at angrepet var gjennomført. E-tjenesten opplyste om at ISIL-sympatisøren etter deres vurdering var Arfan Bhatti.

Videre opplyste E-tjenesten at informasjonen ble ansett som troverdig og med god aksess.

Både E-tjenesten og PST var på dette tidspunktet klar over at Arfan Bhatti hadde forlatt Norge 7. juni 2022.

Det ble avtalt at E-tjenesten etter møtet skulle sende over en «Request For Information» (RFI) med informasjonen som var blitt formidlet i møtet til PST. Denne ble sendt til PST samme dag ca. kl. 16.00. RFIen inneholdt trusselinformasjonen og de viktigste av E-tjenestens vurderinger. I en fotnote stod det at det ville «ettersendes et eget skriv med noe mer utfyllende informasjon». RFIen inneholdt også en rekke spørsmål til PST som i hovedsak dreide seg om hvorvidt PST var enig i E-tjenestens vurdering av at ISIL-sympatisøren var Bhatti. I tillegg inneholdt RFIen en forespørsel om å dele Bhattis reiseinformasjon med utenlandske samarbeidende tjenester.

E-tjenesten har opplyst om at det i møtet mandag 20. juni med PST ble diskutert at en eventuell angrepsutøver i Norge mest sannsynlig ikke ville være Bhatti da han var i utlandet. Disse vurderingene fremgår ikke av RFIen. E-tjenesten ettersendte heller ikke informasjon slik det stod i RFIens fotnote før angrepet. Ifølge E-tjenesten var hensikten at rapporten fra søndag kveld 19. juni senere skulle sendes til PST uten skjermingsverdig informasjon. Det

viste seg at denne ikke inneholdt mer informasjon enn det som allerede var blitt gitt i RFlen. Det ble derfor ikke oversendt et nytt skriv.

Operativt ledermøte mellom E-tjenesten og PST ble avholdt på mandagen kl. 14.00 - 15.00. E-tjenesten informerte i dette møtet om trusselmeldingen og at E-tjenesten anså informasjonen som alvorlig. Det ble videre opplyst at deling av informasjonen var i prosess og at fagmiljøene hadde hatt møte tidligere på dagen.

Tirsdag 21. juni 2022 ferdigstilte E-tjenesten et hypotesedokument med mest sannsynlige scenario per 21. juni 2022. Konklusjonen samsvarte med det E-tjenesten hadde formidlet til PST dagen før.

Onsdag 22. juni tok agenten kontakt med kilden via meldingsappen og fortsatte samtalen de hadde hatt på søndagen. E-tjenesten vurderte at det ikke fremkom ny informasjon som kunne belyse trusselmeldingen. Det ble ikke videreformidlet internt i E-tjenesten eller til PST om at det hadde vært ny kontakt mellom kilden og agenten.

E-tjenesten satte i gang skraping¹⁷ av Bhattis Facebook-profiler torsdag 23. juni. Prosessen var ferdig ca. kl. 22.00 - 23.00 torsdag kveld. Fredag morgen 24. juni begynte E-tjenesten arbeidet med å gå gjennom innhentede opplysninger knyttet til Facebook-profilen som var en av selektorene¹⁸ PST hadde gitt E-tjenesten 16. juni. Profilen hadde et profilbilde og et bannerfoto som var blitt oppdatert 14. juni 2022. Banneret inneholdt et brennende Pride-flagg med en tekst hentet fra Koranen. Profilbildet inneholdt et Pride-flagg det var slått strek over. Under profilbildet stod det «Be natural» og over flagget var det en arabisk tekst fra hadithene. Begge tekstene ble tolket som å oppfordre til drap på homofile. Fredag formiddag ble resultatet av analysen, inkludert beskrivelsen av profilbildet og bannerfotoet, sendt på e-post til produksjonslinjen i E-tjenesten.

Onsdag 22. juni sendte PST en e-post til FEKTS med forespørsel om et møte med E-tjenesten dagen etter. Denne e-posten ble ikke fanget opp. Fredag morgen ba PST om et møte med E-tjenesten samme dag. E-tjenesten hadde utover uken vært i kontakt med FEKTS om når svar på RFlen kunne forventes. Funnet av innholdet på Bhattis Facebook-profil gjorde at også E-tjenesten nå ønsket et møte denne fredagen. Av praktiske årsaker ble møtet satt opp fredag 24. juni kl. 14.30. Også dette møtet foregikk som videokonferanse.

Møtet startet med at en av deltagerne fra PST leste opp PSTs foreløpige svar på E-tjenestens RFI. Videre redegjorde E-tjenesten for status i saken. PST nevnte episoden der Bhatti sist var registrert påtruffet. Bhatti ble stoppet av det ordinære politiet i forbindelse med en SIAN-demonstrasjon, med en person i passasjeret. På spørsmål fra E-tjenesten om hvem passasjerer var, kunne ikke PST redegjøre for det. Det viste seg senere at passasjerer var Matapour. Avslutningsvis ble det informert om funnet av innholdet på Bhattis Facebook-profil. Møtet ble avsluttet ca. kl. 15.30.

5.4 Utvalgets vurderinger

5.4.1 *Delte E-tjenesten all relevant informasjon med PST?*

Det rettslige spørsmålet er om E-tjenesten utleverte all relevant informasjon om trusselmeldingen til PST, jf. e-loven § 2-4 første ledd.

¹⁷ Skraping er prosessen med å hente ut større mengder informasjon fra et dataregister som er tilgjengelig via en nettside eller webområde.

¹⁸ En selektor er en identifikator knyttet til en bestemt person (personselektor) eller knyttet til et bestemt mønster eller avgrensning (modusselektor). Et eksempel på en personselektor er en Facebook-profil.

I møtet med PST mandag 20. juni opplyste E-tjenesten at den hadde mottatt informasjon om at en navngitt kilde, angivelig via et uidentifisert mellomledd, hadde blitt kontaktet av en ISIL-sympatisør med ønske om å komme i kontakt med ISIL for å få støtte til å gjennomføre en operasjon i Norge, mest sannsynlig et terrorangrep. E-tjenesten oppga videre en rekke forhold som etter deres oppfatning underbygget at ISIL-sympatisøren var Bhatti. Det ble oppgitt at man ikke hadde øvrig informasjon om angrepsplanene, herunder tidspunkt, mål (utover Norge), metode og eventuelle andre involverte. Den samme informasjonen ble sendt skriftlig til PST som en RFI samme ettermiddag.

Videre opplyste E-tjenesten i møte med PST fredag 24. juni om at profilbildet og bannerfotoet på en av Bhattis Facebook-profiler var blitt oppdatert 14. juni 2022. Tjenesten beskrev innholdet og sin vurdering av denne informasjonen.

E-tjenesten oppga ikke at informasjonen stammet fra egen innhentingsoperasjon eller andre forhold som ytterligere kunne belyse informasjonens opphav. Det ble ikke opplyst om at E-tjenesten hadde skjermbilder av dialogen som agenten hadde med kilden søndag 19. juni og onsdag 22. juni.

Omstendigheter rundt informasjonens opphav kan være relevant for å si noe om informasjonens troverdighet. Samtidig er en etterretningstjenestes kilder og metoder kjernen i dens evne til å innhente informasjon. Vern av en kildes identitet handler også om at dersom kildens identitet kommer på avveie, vil kilden potensielt være i livsfare. Enhver etterretningstjeneste vil derfor strekke seg langt i å verne om kilder og metoder. Spørsmålet er om informasjonen om kilder og metode var omfattet av E-tjenestens varslings- og rapporteringsplikt etter e-loven § 2-4 første ledd, jf. samarbeidsinstruksen § 9.

Det følger av samarbeidsinstruksen § 9 at plikten til å utveksle informasjon (vurderinger, analyseprodukter og ubearbeidede opplysninger) som er nødvendig for å fremme mottakerorganets oppgaver etter lov, «skal ta hensyn til behovet for å beskytte sensitive kilder og metoder». Det følger også av høringsnotatet til e-loven at utlevering av informasjon til nasjonale myndigheter ikke må gjennomføres på en måte som «uforsvarlig eksponerer beskyttede kilder, metoder og kapasiteter».¹⁹

I denne saken vil agenten som handlet på oppdrag for E-tjenesten være en «kilde» i samarbeidsinstruksens forstand. At trusselinformasjonen stammet fra E-tjenestens egen innhentingsoperasjon, omfattes av begrepet «metoder». Rådata knyttet til operasjonen, herunder skjermbildene av dialogen, ville kunne avdekket både kilde og metode.

At E-tjenesten skal ta hensyn til behovet for å beskytte kilder og metoder, innebærer etter utvalgets oppfatning at tjenesten må avveie dette hensynet opp mot varslings- og rapporteringsplikten etter e-loven § 2-4 der formålet er å fremme mottakerorganets oppgaver, i dette tilfellet å fremme PSTs oppgave etter politiloven § 17b om å forebygge en mulig terrorhandling. Samtidig må samarbeidet mellom E-tjenesten og PST være tuftet på tillit²⁰ i den forstand at dersom en tjeneste ved utlevering av informasjon oppgir at den anser informasjonen som troverdig, bør dette tillegges betydning. I motsatt fall vil det innebære dobbeltarbeid og tilhørende tap av tid.

Det er forutsatt i forarbeidene til EOS-kontrollloven at utvalget skal utøve forsiktighet ved kontroll av tjenestenes skjønnsutøvelse og at det «vanskelig kan tenkes kritikk mot skjønnsutøvelse som ligger innen rammen av det rimelige».²¹ Etter utvalgets oppfatning ga E-tjenesten all relevant informasjon den hadde om trusselen og deres vurdering av den til

¹⁹ Høringsnotat 12.11.2018 punkt 13.3.2.1.

²⁰ Høringsnotat 12.11.2018 punkt 13.2.1.1.

²¹ NOU 1994: 4 punkt 4.2.1.

PST. Videre ble det i det første møtet med PST på mandagen sagt at E-tjenesten anså informasjonen som troverdig og basert på god aksess. Etter utvalgets oppfatning lå E-tjenestens avveining av de kryssende hensynene innenfor en rimelig skjønnsutøvelse.

I hvilken utstrekning opplysninger som helt eller delvis kan avdekke kilder og metoder bør deles, er i vesentlig grad et etterretningsfaglig spørsmål som også støter an mot hensynet til rikets sikkerhet og forholdet til fremmede makter, jf. EOS-kontrolloven § 2 andre ledd første punktum. Videre ligger det utenfor utvalgets kontrollmandat å vurdere hensiktsmessigheten av at opplysninger om kilde og innhentingsmetode ikke ble delt i denne saken.²²

Basert på utvalgets undersøkelser legger utvalget til grunn at E-tjenesten delte all relevant informasjon om trusselen som tjenesten hadde på det tidspunktet i møtet med PST mandag 20. juni. E-tjenesten mottok ikke ny informasjon om trusselen før fredag morgen da innholdet på Bhattis Facebook-profil ble oppdaget. E-tjenesten delte denne informasjonen med PST i møtet samme dag.

Utvalget konkluderer med at E-tjenesten har overholdt sin varslings- og rapporteringsplikt etter e-loven § 2-4 første ledd.

5.4.2 Delte E-tjenesten informasjonen med PST rettidig?

Det følger av e-loven § 2-4 første ledd bokstav a at E-tjenesten skal varsle norske myndigheter om trusler og andre forhold som krever umiddelbar handling eller av andre årsaker er av tidskritisk natur. Varslingsplikten innebærer blant annet en plikt for E-tjenesten til å informere norske myndigheter om en mulig nært forestående trussel uten opphold, jf. samarbeidsinstruksen § 6 andre ledd. E-loven § 2-4 første ledd bokstav a rekker imidlertid videre enn dette, jf. at varslingsplikten også omfatter «andre forhold» som av «andre årsaker er av tidskritisk natur».

Opplysningene E-tjenesten mottok fra agenten søndag 19. juni indikerte en mulig terrortrussel mot Norge. Informasjonen ga ikke konkret informasjon om angrepsplanene i form av tidspunkt, mål (utover Norge), metode eller eventuelle andre involverte.

Gitt trusselens alvorlighetsgrad og at E-tjenesten anså informasjonen som troverdig, var det etter utvalgets oppfatning tidskritisk å få klarlagt om trusselmeldingen var reell og i så fall når og hvor terrorangrepet var planlagt gjennomført. Utvalget legger dermed til grunn at E-tjenesten hadde en plikt til å uten opphold informere PST om trusselmeldingen etter e-loven § 2-4 første ledd bokstav a.²³

I rapporten som E-tjenesten utarbeidet søndag kveld ble det anmodet om at informasjonen skulle videreformidles til PST for vurdering.

Mandag morgen ble det opprettet kontakt med FEKTS med den hensikt å informere om at E-tjenesten ønsket et møte med PST for å formidle alvorlig informasjon. Møtet med PST ble avholdt kl. 13.00. Både trusselinformasjonen og E-tjenestens vurderinger ble formidlet. Klokken 16.00 sendte E-tjenesten en RFI til PST med all informasjon E-tjenesten hadde om trusselmeldingen og deres vurderinger av informasjonen.

Fra resultatet av E-tjenestens skraping av Bhattis Facebook-profil var tilgjengelig sent torsdag kveld, tok det få timer å oversette og analysere de arabiske tekstene. Analysen ble videresendt internt i produksjonslinjen fredag formiddag. Informasjonen om Bhattis Facebook-profil med E-tjenestens vurdering av informasjonen ble delt med PST i møtet samme dag kl. 14.30.

²² Dokument 16 (2015-2016) s. 142. Se også F. Sejersted, Kontroll og konstitusjon, 2002 s. 168.

²³ Se også samarbeidsinstruksen § 6 andre ledd.

Utvalget viser til at E-tjenesten delte informasjonen timer etter at tjenesten innhentet den. Dette gjelder både trusselmeldingen mottatt søndag 19. juni og innholdet på Bhattis Facebook-profil. Utvalget mener at E-tjenesten varslet PST og ga sine vurderinger rettidig etter e-loven § 2-4 første ledd bokstav a.

6. Avsluttende bemerkninger

Utvalget har vurdert om E-tjenesten ved sin kildeføring fremprovoserte skytingen 25. juni 2022, og om E-tjenesten rettidig delte all relevant informasjon i saken med PST i forkant av angrepet.

Utvalgets konklusjoner er som følger:

- Undersøkelsen har ikke avdekket at det foreligger brudd på forbudet i E-tjenestens virksomhetsutøvelse mot å fremprovosere handlinger som ellers ikke ville blitt begått.
- Det er ikke holdepunkter for at E-tjenestens kildeføringen medførte at angrepet ble mer alvorlig eller omfangsrikt enn det ellers ville ha blitt.
- E-tjenesten har overholdt sin varslings- og rapporteringsplikt etter e-loven § 2-4 første ledd.
- E-tjenesten varslet PST og ga sine vurderinger rettidig etter e-loven § 2-4 første ledd bokstav a.

Det ligger utenfor utvalgets mandat å vurdere effektiviteten og kvaliteten i tjenestenes arbeid.

Etter samarbeidsinstruksens § 4 skal forholdene legges til rette for et nært og tillitsfullt samarbeid mellom tjenestene, både generelt og i konkrete saker. Utvalget har notert seg at E-tjenesten og PST har inngått en ny samvirkeplan blant annet på bakgrunn av forbedringspunktene evalueringsutvalget har påpekt. Den skal bidra til å videreutvikle samvirket mellom E-tjenesten og PST gjennom bedre utnyttelse av tjenestenes samlede ressurser, økt informasjonsutveksling og samhandling, og hensiktsmessig arbeidsdeling for å effektivt kunne møte aktuelle trusler og sikkerhetsutfordringer.²⁴ En av flere målsetninger er å sikre hensiktsmessig grad av integrasjon mellom relevante fagmiljøer og funksjoner i E-tjenesten og PST både i det løpende samvirket og i tilfeller av forhøyet trussel. Utvalget ser positivt på dette.

²⁴ Samvirkeplan 2023-2024.

