



# Innst. 159 S

(2013–2014)

## Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 8:9 S (2013–2014)

### **Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Bård Vegar Solhjell og Audun Lysbakken om en kommisjon som skal undersøke og vurdere den samlede overvåkningen som norske borgere er utsatt for**

Til Stortinget

#### **Sammendrag**

##### **Bakgrunn**

Forslagsstillerne er bekymret for omfanget av den samlede overvåkningen som norske borgere utsettes for. Hjemlene for overvåkning er de siste årene betydelig utvidet i norsk lov. Samtidig har det skjedd en rask utvikling i teknologien og tjenestene formidlet via data- og telekommunikasjon. Antallet tjenester og mengden persondata har økt formidabelt. Forslagsstillerne frykter at overvåkningstrykket på norske borgere har blitt høyere enn ønskelig og at omfanget av ulovlig overvåkning har økt.

Forslagsstillerne er videre urolige over avsløringene om omfattende overvåkningsprogrammer rettet mot mennesker verden over.

Forslagsstillerne mener det trengs en grundig fremstilling av summen av overvåkning som norske borgere utsettes for. En granskning og fremstilling bør undersøke hvordan overvåkningen foregår, og hvordan den har utviklet seg over tid, samt konsekvensene overvåkningen har for ytringsfrihet, personvern og tilliten i samfunnet.

Forslagsstillerne finner det naturlig at det også gjøres en vurdering av den offentlige ikke-militære data- og informasjonssikkerheten, og av næringslivets data- og informasjonssikkerhet.

Forslagsstillerne mener det bør nedsettes en kommisjon som grundig kartlegger og vurderer overvåkningssituasjonen fra fem perspektiver:

1. Den enkelte borgers situasjon, særlig forholdet til retten til privatliv.
2. Overvåkningens innvirkning på ytringsfrihet, personvern og tillit i samfunnet.
3. Fremmede staters overvåkning av norske borgere.
4. Statlig, ikke-militær data- og informasjonssikkerhet.
5. Næringslivets data- og informasjonssikkerhet, herunder vern mot industrispionasje.

Forslagsstillerne anser at kommisjonens sammensetning vil være av stor betydning. Oppdraget er spesielt krevende og berører kontroversielle politiske spørsmål. Forslagsstillerne mener medlemmene bør ha variert bakgrunn, og at aktive politikere ikke bør være medlemmer i kommisjonen. Medlemmene bør ha yrker og posisjoner som muliggjør frie og uavhengige vurderinger, uten frykt for karriere, stilling eller fremtidige offentlige oppdrag. Dette gjelder særlig kommisjonens leder.

Forslagsstillerne mener kommisjonen må sikres adgang til innsyn i kilder som er unntatt offentlighet, herunder (ikke uttømmende) arkiver i vid forstand, data- og telenettverk, serverparker og kontrollsentraler. Kommisjonen må kunne gjennomføre intervjuer/avhør der de som høres overfor kommisjonen, er unntatt taushetsplikt.

I dokumentet fremmes følgende forslag:

«Stortinget anmodes om, i henhold til § 18 i Stortingets forretningsorden, å nedsette en særskilt komité som skal avgi innstilling til Stortinget om oppnevning av, og mandat for, en kommisjon som skal

undersøke og vurdere den samlede overvåkningen som norske borgere er utsatt for.»

### Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Are Helseth og lederen Martin Kolberg, fra Høyre, Erik Skutle og Michael Tetzschner, fra Fremskrittspartiet, Kenneth Svendsen og Helge Thorheim, fra Kristelig Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Venstre, Abid Q. Raja, fra Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen, og fra Miljøpartiet De Grønne, Rasmus Hansson, er enig med forslagsstillerne i at det er avgjørende å tilse at all overvåking foregår lovlig og er under demokratisk kontroll i Norge. Komiteen mener at en forutsetning for de hemmelige tjenestene er at de under enhver henseende er under demokratisk kontroll og demokratisk styring. Den demokratiske kontrollen utføres av EOS-utvalget, som rapporterer direkte til Stortinget. Det daglige styringsansvaret er tillagt statsråden, jf. sikkerhetsloven § 4. Med dette ansvaret følger en rett og en plikt til å være informert om hva de hemmelige tjenestene i enhver henseende bedriver, og stå til ansvar overfor Stortinget for dette.

Komiteen mener at den stadige teknologiutvikling, stiller høye krav til at den demokratiske kontroll av de hemmelige tjenester kontinuerlig må være i stand til å oppfylle sitt 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 (EOS-loven) – og i instruks om kontroll med disse tjenestene (EOS-instruksen). 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 EOS-loven 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.

Noen langsiktige nasjonale, internasjonale og tekniske utviklingstrekk av betydning for de hemmelige tjenestene ble framhevet i EOS-utvalgets forrige årsmelding, jf. Dokument 7:1 (2012–2013). Flere av disse utviklingstrekkene og utfordringene er tydelige også i dag, og deles av forslagsstillerne. Det 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 teknologiske utviklingen.

Komiteen viser til at EOS-utvalget i årsmeldingen peker på en utvikling i retning av nærmere samarbeid mellom de hemmelige tjenestene, særlig mellom PST og E-tjenesten. Dette er et samarbeid som komiteen mener det er viktig å videreutvikle, men understreker EOS-utvalgets påpekning av at dette også vil medføre behov for mer og kanskje annerledes kontrollvirksomhet fra utvalgets side. Komiteen mener det er viktig dersom Stortinget vedtar nye samarbeidsmønstre og nye hjemler for mer effektive undersøkelser fra EOS-tjenestenes side, å sikre tilsvarende styrke på kontrollen med de samme tjenestene.

Komiteen viser til at det i dag skal foreligge en klar og tydelig ansvarsdeling mellom PST og E-tjenesten. Komiteen vil understreke at selv om EOS-utvalget i årsmeldingen peker på en utvikling i retning av nærmere samarbeid mellom de to hemmelige tjenestene, må en slik utvikling ikke medføre tvil om de respektive hemmelige tjenesters definerte ansvarsområde.

Komiteen mener EOS-utvalget har en viktig funksjon som bidrar til å sikre at de hemmelige tjenestene opererer innenfor lov og instruks, samtidig som kontrollvirksomheten bidrar til å skape tillit til de hemmelige tjenestene. For å ivareta tilliten til EOS-tjenestene er det avgjørende at EOS-utvalget har det mandat og de verktøy som er nødvendig for å utføre sitt oppdrag.

Komiteen mener videre det er viktig for et liberalt samfunn å ha funksjonelle hemmelige tjenester som opererer til beste for rikets sikkerhet, kombinert med effektive kontrollrutiner. Komiteen mener den modellen som er valgt for kontroll av de hemmelige tjenestene med direkterapportering fra et uavhengig kontrollorgan til Stortinget, er god.

Komiteen viser til at medlemmene i den forrige kontroll- og konstitusjonskomiteen, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, 3. juni 2013 sendte brev til presidentskapet. I brevet ble det vist til komiteens merknader i Innst. 376 S (2012–2013), jf. EOS-utvalgets årsmelding for 2012, og presidentskapet ble bedt om å se nærmere på behovet for en justering av hvordan kontrollen med de hemmelige tjenes-

ter fungerer. I brevet ble presidentskapet særlig bedt om å se nærmere på følgende problemstillinger:

«At EOS-utvalget bør ha ubegrenset adgang til å kreve innsyn i alle dokumenter utvalget måtte mene er relevante. I dag har EOS-utvalget ikke hjemmel til å kreve innsyn i departementenes interne dokumenter, selv om utvalget måtte mene at de er relevante for kontrollen. Dette innebærer en potensiell begrensning i EOS-utvalgets kontrollmulighet. Hvem skal foreta den endelige vurderingen av i hvilken grad det er nødvendig med innsyn i slike opplysninger? Bør det, i de tilfeller det oppstår tvil eller uenighet mellom utvalget og tjenesten om utvalgets innsynsrett, for eksempel gis EOS-utvalget en rett til å bringe spørsmålet inn for Stortinget?»

At prinsippet om at etatene selv kan bestemme overfor utvalget hvorvidt dokumenter kan av- eller nedgraderes, kan innebære en potensiell begrensning i EOS-utvalgets rapporteringsmuligheter. Gjennom EOS-loven § 9 tredje ledd har EOS-utvalget mulighet til å be om av- eller nedgradering av dokumenter, men «[h]vis utvalget er i tvil om graderingen av opplysninger i uttalelse eller meldinger, eller mener at av- eller nedgradering bør skje, forelegger det spørsmålet for vedkommende etat eller departement. Forvaltningens avgjørelse er bindende for utvalget». At etatene selv kan bestemme overfor utvalget hvorvidt dokumenter kan av- eller nedgraderes, innebærer en potensiell begrensning i EOS-utvalgets kontrollmulighet, ved at det er etatene og ikke utvalget som har siste ord i en uenighet.

At alle enheter i Forsvaret som driver med etterretning følger lovgrunnlaget som E-tjenesten for øvrig forholder seg til, inkludert etterretningsloven. De ulike våpengrenene i Forsvaret har egne etterretningsbataljoner, men har i praksis ikke vært underlagt samme kontroll som de ordinære hemmelige tjenestene. Hærens etterretningsbataljon ble som kjent kontrollert etter et konkret tips, ikke etter regulære kontroller fra EOS-utvalget. Presidentskapet bør vurdere hvordan disse tjenestene bedre og mer rutinemessig kan innlemmes i den ordinære kontrollen av de hemmelige tjenestene enn i dag.

Bruk av personer som tidligere har virket i EOS-tjenestene som bistandspersoner. I dag er det begrensninger på hvem EOS-utvalget kan benytte seg av i kontrollen av de hemmelige tjenestene. Tidligere ansatte i de hemmelige tjenestene kan for eksempel ikke antas som bistandspersoner. Vi ber Presidentskapet vurdere om dette fortsatt er en hensiktsmessig begrensning, eller om kontrollen av de hemmelige tjenestene kan bli bedre om denne begrensningen oppheves.

De hemmelige tjenestenes forhold til sivile informanter, hva angår forhold som rutiner for hvem som velges som slike informanter, hvordan de velges mv.

De hemmelige tjenestenes bruk av sivile informanter er i liten grad behandlet som selvstendig problemstilling i et kontrollperspektiv. Presidentskapet bes å vurdere hvorvidt det bør utvikles bedre rutiner for kontroll av – og dermed grunnlag for – hvordan informanter velges, hva slags sikkerhet som gjelder for sivile informanter under og etter deres virke, hva slags kompensasjon de har rett til i arbeid, og hvilke rettigheter som gjelder for informanter i ettertid.»

Komiteen er kjent med at presidentskapet er i ferd med å sette ned et utvalg som skal evaluere EOS-utvalgets arbeid og de rettslige rammer det arbeider innenfor. Utvalget vil i tillegg få i mandat å se på de problemstillingene som ble påpekt av medlemmer fra kontroll- og konstitusjonskomiteen i brev av 3. juni 2013. Komiteen støtter dette.

Komiteen er i likhet med forslagsstillerne bak representantforslaget opptatt av at de hemmelige tjenester skal operere med respekt for ytringsfrihet og personvern. Dette er avgjørende for at tjenestene skal ha tillit i samfunnet. Det er også viktig for Stortinget at det blir sett nærmere på hvilke muligheter Norge har for å ivareta statlig, ikke-militær data- og informasjonssikkerhet, så vel som næringslivets data- og informasjonssikkerhet.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, mener imidlertid at det ikke er behov for å sette ned en egen kommisjon for å belyse disse spørsmålene, slik det foreslås i representantforslaget. Etter flertallets oppfatning kan perspektivene som fremsettes i representantforslaget ivaretas ved en utvidelse av mandatet til utvalget som skal evaluere EOS-utvalget.

Komiteen ber om at det nye utvalget som skal evaluere EOS-utvalget blir gitt i oppgave å drøfte følgende forhold:

- Gjennomgang av EOS-utvalgets mandat og verktøy
- Struktur for samarbeidet mellom EOS-utvalget og de hemmelige tjenestene
- Norges mulighet for kontroll av de hemmelige tjenesters forvaltning av personvernet, og næringslivets data- og informasjonssikkerhet
- Hvordan sikre norsk demokratisk kontroll av fremmede staters overvåkning av norske borgere

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, mener forslaget om å nedsette en egen kommisjon eller utvalg som skal undersøke og vurdere summen av overvåkning som foregår, er interessant. Flertallet mener det er viktig å undersøke hvordan overvåkingen foregår i dag, for å vurdere eventuelle konsekvenser for ytringsfrihet, personvern og tilliten i samfunnet. Utviklingen i samfunnets digitale sårbarhet bør beskrives, med vekt på beredskap mot ulykker og alvorlige anslag mot vår sikkerhet. Dersom disse spørsmålene ikke kan bli tilstrekkelig belyst av presidentskapets arbeid, ber flertallet regjeringen vurdere om det er behov for et slikt utvalg, og i så fall hvilken form det bør ha.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener det er viktig at mandatet til utvalget som skal evaluere EOS-utvalget, blir utvidet, og dette medlem støtter en slik utvidelse. Dette medlem mener det likevel er behov for en kommisjon eller utvalg som foreslått i representantforslaget, som har et mye bredere mandat enn utvalget som skal evaluere EOS-utvalget. Dette medlem fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget anmodes om, i henhold til § 18 i Stortingets forretningsorden, å nedsette en særskilt komité som skal avgi innstilling til Stortinget om oppnevning av, og mandat for, en kommisjon som skal undersøke og vurdere den samlede overvåkingen som norske borgere er utsatt for.»

## Forslag fra mindretall

### Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

#### *Forslag 1*

Stortinget anmodes om, i henhold til § 18 i Stortingets forretningsorden, å nedsette en særskilt komi-

té som skal avgi innstilling til Stortinget om oppnevning av, og mandat for, en kommisjon som skal undersøke og vurdere den samlede overvåkingen som norske borgere er utsatt for.

## Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument 8:9 S (2013–2014) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Bård Vegar Solhjell og Audun Lysbakken om en kommisjon som skal undersøke og vurdere den samlede overvåkingen som norske borgere er utsatt for – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 27. mars 2014

**Martin Kolberg**

leder

**Jette F. Christensen**

ordfører