



Innst. 259 L

(2016–2017)

Innstilling til Stortinget fra Stortingets presidentskap

Innstilling fra Stortingets presidentskap i spørsmål om avgradering av dokumenter i forbindelse med Stortingets behandling av Tillegg nr. 1 til Dokument 1 (2016–2017) Riksrevisjonens rapport om revisjon av politiets og Forsvarets objektsikring

Til Stortinget

Innledning

I brev 28. mars 2017 til Stortingets presidentskap har kontroll- og konstitusjonskomiteen bedt presidentskapet om å igangsette en prosess for at Stortinget avgraderer Riksrevisjonens sammendrag av Tillegg nr. 1 til Dokument 1, (2016–2017) Riksrevisjonens rapport om revisjon av politiets og Forsvarets objektsikring vedtatt i møte i Riksrevisjonen 12. januar 2017, samt den vedlagte korrespondansen. Brevet følger som vedlegg til denne innstillingen.

Riksrevisjonens sammendrag er med unntak av punkt 1 Innledning gradert KONFIDENSIELT etter sikkerhetsloven §§ 11 og 12, jf. offentleglova § 13.

Den vedlagte korrespondansen består av et brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen datert 6. januar 2017, med nærmere redegjørelse for departementets syn på skadevirkningene ved avgradering, og et brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Riksrevisjonen datert samme dag. Forsvarsdepartementets brev er gradert BEGRENSET etter sikkerhetsloven §§ 11 og 12, jf. offentleglova § 13. Justis- og beredskapsdepartementets brev er offentlig og omtales derfor ikke i det videre.

I lys av sakens prinsipielle sider har presidentskapet funnet det riktig å legge saken frem

for Stortinget selv om presidentskapet er delt i sin tilråding.

Et flertall i presidentskapet, stortingspresident Olemic Thommessen og visepresidentene Ingjerd Schou, Kenneth Svendsen og Line Henriette Hjemdal, vil ikke tilrå for Stortinget at dokumentene avgraderes.

Presidentskapets medlemmer visepresidentene Marit Nybakk og Svein Roald Hansen tilrår at Stortinget vedtar en egen lov om avgradering av de to graderte dokumentene. Disse medlemmer fremmer forslag til en egen lov om dette.

Sakens bakgrunn

18. oktober 2016 oversendte Riksrevisjonen Dokument 1 (2016–2017) til Stortinget. Som vedlegg til dokumentet fulgte Tillegg nr. 1 til Dokument 1 (2016–2017) Riksrevisjonens rapport om revisjon av politiets og Forsvarets objektsikring. Denne rapporten er i sin helhet gradert KONFIDENSIELT etter sikkerhetsloven.

I brev 25. oktober 2016 ba kontroll- og konstitusjonskomiteen presidentskapet om å sette i gang en prosess med sikte på avgradering av rapporten. Presidentskapet fulgte opp henvendelsen i brev til Riksrevisjonen 28. oktober 2016. Presidentskapet ba Riksrevisjonen, etter å ha innhentet uttalelse fra Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet om eventuelle skadevirkninger av avgradering, vurdere om rapporten kunne avgraderes.

Riksrevisjonen ba 8. november 2016 om uttalelse fra Forsvarsdepartementet og Justis- og be-

redskapsdepartementet om mulig avgradering. I sine svarbrev av henholdsvis 14. og 15. november 2016 uttalte begge departementer at de ikke kunne tilrå en hel eller delvis avgradering, og Riksrevisjonen fant det på dette grunnlag ikke aktuelt å avgradere rapporten. I brev fra Riksrevisjonen til presidentskapet 21. november 2016 ble det imidlertid opplyst at Riksrevisjonen i samråd med de ansvarlige departementer ville forsøke å skrive om dokumentet på en slik måte at det ikke kom i konflikt med sikkerhetsloven. Presidentskapet stilte seg positivt til at man ville forsøke å skrive om det graderte vedlegget, jf. brev til Riksrevisjonen 24. november 2016.

Riksrevisjonen vedtok i møte 12. januar 2017 et nytt sammendrag av den graderte rapporten. I brev til presidentskapet 13. januar 2017 opplyste Riksrevisjonen at sammendraget etter deres syn kunne være offentlig tilgjengelig, men at Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet motsatte seg dette. Riksrevisjonen sa videre at den på denne bakgrunn fant det riktig å overlate til Stortinget å ta stilling til spørsmålet om eventuell avgradering av den omskrevne rapporten. Riksrevisjonen uttaler i denne forbindelse:

«Etter Riksrevisjonens vurdering er rapporten lagt opp slik at verken enkeltopplysninger eller fremstillingen samlet sett bryter med sikkerhetslovens bestemmelser. Vi oppfatter at hovedelementene og bredden i saken allerede er kjent gjennom den ugraderte omtalen i Dokument 1.»

I påvente av Stortingets behandling ble graderingen KONFIDENSIELT opprettholdt.

Forsvarsministeren og justis- og beredskapsministeren ba i brev til Stortingets presidentskap 16. januar 2017 om at den omskrevne rapporten fra Riksrevisjonen skulle behandles som sikkerhetsgradert informasjon. De to statsrådene ga samtidig uttrykk for at de var opptatt av at Stortinget skulle få fyllestgjørende informasjon om saken, og anmodet om at den planlagte kontrollhøringen helt eller delvis ble gjennomført for lukkede dører i et rom godkjent for informasjon inntil HEMMELIG.

Riksrevisjonens sammendrag ble overlevert Stortinget 17. januar. Som vedlegg til sammendraget fulgte Forsvarsdepartementets brev til Riksrevisjonen datert 6. januar 2017 gradert BEGRENSET samt et ugradert brev fra Justis- og beredskapsdepartementet av samme dato. Samme dag tilskrev kontroll- og konstitusjonskomiteen presidentskapet og ba om at det ble satt i gang en prosess med å få Riksrevisjonens omskrevne rapport avgradert.

Presidentskapet rettet 19. januar 2017 en henvendelse til Statsministerens kontor, hvor regjeringen ble bedt om å foreta en fornyet vurdering av spørsmålet om avgradering av den omskrevne rapporten fra Riksrevisjonen. Statsministeren opplyste i brev

13. februar 2017 til presidentskapet at Forsvarsdepartementet ville ta et initiativ overfor Riksrevisjonen med sikte på å komme frem til et nytt ugradert sammendrag av rapporten.

Riksrevisjonen viste i brev 17. februar 2017 til presidentskapet til at Riksrevisjonen gjennom uformell henvendelse fra Forsvarsdepartementet var fremlagt et nytt utkast til ugradert sammendrag. Riksrevisjonen ga uttrykk for at en ytterligere omskriving av allerede fremsatt sammendrag til Stortinget etter deres vurdering ville svekke alvorligheten i saken, og at de sto fast på rapporten som tidligere var oversendt Stortinget. Presidentskapet opplyste etter dette i brev 23. februar 2017 til kontroll- og konstitusjonskomiteen at initiativet med sikte å få den omskrevne rapporten avgradert ikke hadde ført frem.

I brev 8. mars 2017 ba kontroll- og konstitusjonskomiteen statsministeren om selv å vurdere å avgradere den omskrevne rapporten fra Riksrevisjonen. Statsministeren uttalte i brev 16. mars 2017 til kontroll- og konstitusjonskomiteen at det følger av forskrift om informasjonssikkerhet at verken hun eller Statsministerens kontor har myndighet til å avgradere informasjon som annen myndighet har gradert, men at hun hadde bedt Forsvarsdepartementet i samråd med Justis- og beredskapsdepartementet om å foreta en fornyet vurdering. Forsvarsministerens brev 15. mars 2017 fulgte vedlagt. Det fremgikk at Riksrevisjonens sammendrag hadde vært vurdert for avgradering, men at det av hensyn til den nasjonale sikkerheten ikke kunne avgraderes.

Den 20. og 21. mars ble det avholdt åpen kontrollhøring om Riksrevisjonens rapport om revisjon av politiets og Forsvarets objektsikring. Spørsmålet om gradering av Riksrevisjonens sammendrag var blant temaene som ble berørt under høringen. Statsministeren fikk også spørsmål om temaet i den muntlige spørretimen onsdag 22. mars 2017.

Avisen Dagens Næringsliv offentliggjorde torsdag 22. mars 2017 konklusjonene fra Riksrevisjonens graderte sammendrag. Påfølgende dag ble hele dokumentet samt vedlagt korrespondanse publisert i sin helhet.

I brev til Stortingets presidentskap 28. mars 2017 har kontroll- og konstitusjonskomiteen bedt presidentskapet om å igangsette en prosess for at Stortinget avgraderer Riksrevisjonens sammendrag samt den vedlagte korrespondansen.

Statsministeren fikk på nytt spørsmål om saken i den muntlige spørretimen 19. april 2017.

Stortingets avgraderingskompetanse

Regler om sikkerhetsgradering og plikt til å beskytte sikkerhetsgradert informasjon er gitt i lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven)

20. mars 1998 nr. 10 §§ 11 og 12. Loven § 11 fastsetter at nærmere regler om ned- og avgradering gis av Kongen. Slike regler er gitt i forskrift om informasjonssikkerhet 1. juli 2001 nr. 744, som, i tråd med internasjonalt anerkjente prinsipper, bygger på at det er utsteder av informasjon som avgjør om informasjon skal av- eller nedgraderes.

Ifølge forskrift om informasjonssikkerhet § 2-11 kan informasjon gradert med norsk sikkerhetsgrad bare omgraderes av virksomhet som har utstedt informasjonen, av virksomhet overordnet denne, eller av Nasjonal sikkerhetsmyndighet. Overordnet virksomhet kan innenfor sin alminnelige instruksjonsmyndighet også instruere underordnede virksomhet til å omgradere.

Sikkerhetsloven og forskrifter fastsatt i medhold av loven gjelder ikke for Stortinget, jf. sikkerhetsloven § 2 syvende ledd, som unntar Stortinget fra lovens virkeområde. Det har imidlertid, blant annet under henvisning til Grunnloven § 84, som overlater til Stortinget selv å velge om forhandlingene skal gå for åpne eller lukkede dører, vært alminnelig antatt at Stortinget har kompetanse til å avgradere og offentliggjøre opplysninger beskyttet av hensyn til offentlige interesser.

Frøiland-utvalget, som vurderte Stortingets kontrollfunksjon (Dokument nr. 14 (2002–2003)), uttaler på s. 29:

«I forhold til opplysninger underlagt lovfestet taushetsplikt gir § 75 h i seg selv kun hjemmel for å kreve slike, ikke for å offentliggjøre dem. I den grad dette kreves, må det derfor skje bak lukkede dører. Den enkelte representant vil da være pålagt taushetsplikt i henhold til Fo. § 60. Hvorvidt Stortinget kan bestemme at opplysningene likevel skal være offentlige, vil bero på tingets alminnelige kompetanse til å gjøre dette. Utvalget vil minne om at Stortinget har kompetanse til å avgradere opplysninger, samt et vidt skjønntil å avgjøre hva som ellers bør være hemmelig av hensyn til offentlige interesser. I forhold til lovfestet taushetsplikt, vil Stortinget derimot kunne være bundet med mindre loven endres.»

At Stortinget har kompetanse til å avgradere og offentliggjøre opplysninger ble også lagt til grunn i Innst. S. nr. 182 (1995–1996) Innstilling fra Stortingets presidentskap om avgradering av rapporten fra kommisjonen som ble nedsatt av Stortinget for å granske påstander om ulovlig overvåking av norske borgere (Lund-kommisjonen), hvor det heter:

«Presidentskapet legger til grunn at Stortinget har anledning til å fatte beslutning om avgradering av rapporten.»

Ved avgradering av Lund-kommisjonens rapport skjedde beslutningen gjennom plenarvedtak. Dette var imidlertid før sikkerhetslovens ikrafttredelse, og regler om gradering fulgte på dette tidspunktet av

sikkerhetsinstruksen, som var fastsatt av Kongen i statsråd. I denne saken var det dessuten bred politisk enighet om at avgradering burde skje, og regjeringen var innforstått med beslutningen.

Presidentskapets merknader

Gjennom selv å treffe beslutning om avgradering vil Stortinget fravike de regler som er fastsatt i sikkerhetsloven og forskrifter gitt med hjemmel i loven. Presidentskapet finner det derfor riktig at Stortinget i den foreliggende situasjonen benytter lovsform ved en eventuell beslutning om avgradering. Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet har ikke imøtekommet anmodninger fra Stortinget om avgradering, og det er klart at det ikke foreligger samtykke fra utsteder av graderte opplysninger.

Presidentskapets flertall, stortingspresident Olemic Thommessen og visepresidentene Ingjerd Schou, Kenneth Svendsen og Line Henriette Hjemdal, mener Stortinget kun unntaksvis bør benytte sin mulighet til å avgradere hemmeligstemplede dokumenter. Flertallet mener videre på prinsipielt grunnlag at Stortinget ikke bør overprøve forvaltningens vurderinger av behovet for gradering med utgangspunkt i de skadefølger dette kan ha for rikets sikkerhet. Flertallet vil påpeke at omstendighetene knyttet til Lund-kommisjonens rapport på vesentlige punkter avviker fra omstendighetene i denne saken, eksempelvis det forhold at Lund-kommisjonen var nedsatt av Stortinget, og at kommisjonens tema, gransking av påstander om ulovlig overvåking av norske borgere på en svært direkte måte, berørte allmenne interesser. Flertallet kan ikke se at tilsvarende eller andre særlige interesser i denne saken gjør seg gjeldende i et omfang som tilsier at Stortinget skal iverksette avgradering. Flertallet mener at Stortinget ved en avgradering vil etablere en ny praksis som bringer spørsmålet om avgradering inn i Stortingets løpende politiske arbeid på en svært uheldig måte.

Riksrevisjonens rapport er skrevet med bakgrunn i opplysninger gitt av forvaltningen, og det er et internasjonalt anerkjent prinsipp at det er utsteder av informasjon som vurderer om informasjon kan av- eller nedgraderes. Det er forvaltningen som har best faglige forutsetninger for å kunne vurdere skadevirkninger av avgradering. Forvaltningen har oversikt over trusselbildet og kunnskap om muligheter eventuelle fiendtlige aktører har til å misbruke informasjonen. Det er også forvaltningen som best kan vurdere helhetsbildet, herunder om sammenstillinger av ellers ugraderte enkeltopplysninger kan ha en etterretningsmessig verdi. En slik vurdering er det svært

vanskelig for personer uten grundig og omfattende innsikt i det aktuelle saksområdet å overprøve.

Flertallet vil også vise til at en eventuell overprøving av regjeringens vurderinger i spørsmål som gjelder skadefølger for rikets sikkerhet, vil kunne ha alvorlige konsekvenser for både Stortingets egen og Riksrevisjonens tilgang til gradert informasjon i fremtiden.

Flertallet mener for øvrig at det ut fra et prinsipielt ståsted er særlig betenkelig om Stortinget avgraderer Forsvarsdepartementets brev til Riksrevisjonen. I motsetning til Riksrevisjonens sammenheng, som er et dokument produsert av et organ tilknyttet Stortinget til bruk for Stortinget, dreier det seg her om et dokument som forvaltningen selv har utstedt.

Flertallet vil for øvrig ikke legge vekt på at de to dokumentene nå er gjort offentlig kjent gjennom en lekkasje, men mener tvert imot at en etterfølgende avgradering vil innebære en form for etterfølgende godkjenning av en ulovlig handling. Man kan ikke se bort fra at en avgradering i dette tilfellet vil kunne bidra til at taushetsbelagt informasjon lekkes i senere saker med formål å provosere frem en avgradering.

Eventuelle unntak fra det prinsipielle utgangspunktet om å ikke overprøve regjeringens vurderinger i graderings spørsmål bør etter flertallets syn forbeholdes ekstraordinære situasjoner. Forutsetningen må være at det foreligger særlig tungtveiende samfunnsmessige hensyn som tilsier at informasjon bør offentliggjøres på tross av mulige skadevirkninger. Flertallet kan ikke se at det foreligger slike hensyn i denne saken, som gjelder behandlingen av en rapport gjennomført som en del av Riksrevisjonens ordinære revisjon med forvaltningen.

Flertallet vil også vise til at de aktuelle dokumentene er tilgjengelige for Stortinget. Regjeringen har for øvrig gjennom hele behandlingen av saken signalisert at den er opptatt av at Stortinget skal få fyllestgjørende informasjon om saken, og at regjeringen har vært innstilt på å gi ytterligere opplysninger i saken i en lukket høring. Flertallet kan ikke se at et politisk begrunnet ønske om oppmerksomhet om en sak i offentligheten bør medføre at Stortinget unnlater å utvise den tilbakeholdenhet som bør foreligge fra Stortingets side mht. å avgradere hemmelig informasjon av eget tiltak.

Stortingets første visepresident Marit Nybakk og visepresident Svein Roald Hansen understreker at det ikke er aktuelt å avgradere den opprinnelige rapporten fra Riksrevisjonen, som behandler sakskomplekset mer detaljert.

Disse medlemmer mener at det i et demokratisk samfunn er viktig at det kan være en åpen debatt om den parlamentariske kontroll, og at allmenn-

heten har en berettiget interesse i kunnskap om svakheter i den nasjonale sikkerheten. Den offentlige debatten om beredskapsmessige forhold har etter hendelsene 22. juli 2011 vært preget av stor grad av åpenhet, og disse medlemmer er overrasket over at regjeringen ikke har kunnet finne en måte å imøtekomme Stortingets ønsker om offentlighet i denne saken. Disse medlemmer viser til at bakgrunnen for denne saken ligger i Gjorv-kommisjonens rapport om 22. juli-attentatet, og minner om at denne rapporten, som ga en usminket bilde av beredskapssituasjonen, i sin helhet var offentlig.

Disse medlemmer legger i sin vurdering avgjørende vekt på at Riksrevisjonen mener at sammendraget kan offentliggjøres, og at verken enkeltopplysninger eller fremstillingen samlet sett bryter med sikkerhetslovens bestemmelser. Riksrevisjonen har etter en nøye gjennomgang av saksforholdet vært i stand til å danne seg et totalbilde av situasjonen, og disse medlemmer har tillit til at Riksrevisjonen har foretatt en solid faglig vurdering før den har gitt sin anbefaling i denne saken. Disse medlemmer har videre lagt vekt på at det dreier seg om en spesielt viktig sak av grunnleggende betydning for samfunnssikkerheten. Riksrevisjonen har i sin kritikk brukt betegnelsen «svært alvorlig». Dette er en form for kritikk som kun brukes unntaksvis, for eksempel hvis det er fare for liv og helse. Dette tilsier at offentligheten og ikke bare stortingsrepresentanter bør få innsikt i saken. Disse medlemmer vil understreke at det er hensynet til å få en reell offentlig debatt om sentrale samfunns spørsmål som er utslagsgivende for ønsket om avgradering. I dette tilfellet foreligger nettopp slike særlig tungtveiende samfunnsmessige hensyn som flertallet viser til, og som disse medlemmer også mener må foreligge før Stortinget velger å avgradere en sak av eget tiltak.

Disse medlemmer vil understreke det uheldige i at gradert informasjon er kommet ut under behandlingen av saken, og det ligger selvsagt ingen sanksjonering av ureglementerte lekkasjer i disse medlemmers standpunkt. Det at informasjonen er lekket, kan imidlertid ikke i seg selv være avgjørende for vurderingen av om dokumentene bør avgraderes.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Lov om avgradering av dokumenter i forbindelse med Stortingets behandling av Dokument 1, Tillegg nr. 1 (2016–2017) Riksrevisjonens rapport om revisjon av politiets og Forsvarets objektsikring skal lyde:

§ 1

I forbindelse med Stortingets behandling av Dokument 1, Tillegg nr. 1 (2016–2017) Riksrevisjonens

rapport om revisjon av politiets og Forsvarets objektsikring avgraderes følgende dokumenter:

- a) Riksrevisjonens sammendrag av Dokument 1, Tillegg nr. 1 (2016–2017) Riksrevisjonens rapport om revisjon av politiets og Forsvarets objektsikring vedtatt i Riksrevisjonens møte 12. januar 2017.
- b) Forsvarsdepartementets brev til Riksrevisjonen 6. januar 2017.

§ 2

Loven trer i kraft straks.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Stortingets første visepresident Marit Nybakk og visepresident Svein Roald Hansen:

Forslag 1

Lov om avgradering av dokumenter i forbindelse med Stortingets behandling av Dokument 1, Tillegg nr. 1 (2016–2017) Riksrevisjonens rapport om revisjon av politiets og Forsvarets objektsikring skal lyde:

§ 1

I forbindelse med Stortingets behandling av Dokument 1, Tillegg nr. 1 (2016–2017) Riksrevisjonens rapport om revisjon av politiets og Forsvarets objektsikring avgraderes følgende dokumenter:

- a) Riksrevisjonens sammendrag av Dokument 1, Tillegg nr. 1 (2016–2017) Riksrevisjonens rapport om revisjon av politiets og Forsvarets objektsikring vedtatt i Riksrevisjonens møte 12. januar 2017.
- b) Forsvarsdepartementets brev til Riksrevisjonen 6. januar 2017.

§ 2

Loven trer i kraft straks.

Presidentskapets tilråding

Tilrådingen fra presidentskapets flertall fremmes av medlemmene Olemic Thommessen, Ingjerd Schou, Kenneth Svendsen og Line Henriette Hjemdal.

Stortingets presidentskap viser til presidentskapets merknader ovenfor og råder Stortinget til å gjøre følgende:

v e d t a k :

Sak om henvendelse fra kontroll- og konstitusjonskomiteen vedrørende avgradering av dokumenter i forbindelse med Stortingets behandling av Tillegg nr. 1 til Dokument 1 (2016–2017) Riksrevisjonens rapport om revisjon av politiets og Forsvarets objektsikring – vedlegges protokollen.

Oslo, i Stortingets presidentskap, den 19. april 2017

Olemic Thommessen

Marit Nybakk

Kenneth Svendsen

Svein Roald Hansen

Ingjerd Schou

Line Henriette Hjemdal

VEDLEGG**Brev fra kontroll- og konstitusjonskomiteen v/komiteleder til Stortingets presidentskap, datert 28. mars 2017****Vedr. avgradering av Riksrevisjonens sammendrag av Tillegg nr. 1 til Dokument 1 (2016-2017)**

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viser til tidligere korrespondanse vedrørende Tillegg nr. 1 til Dokument 1 (2016-2017) Riksrevisjonens rapport om revisjon av politiets og Forsvarets objektsikring.

Riksrevisjonens sammendrag av denne rapporten er gradert KONFIDENSIELT. I Riksrevisjonens brev av 13. januar 2017 til Stortingets presidentskap fremgår det at sammendraget har et samlet innhold og detaljeringsnivå som etter kollegiets vurdering gjør at det kan være offentlig tilgjengelig.

Riksrevisjonen opplyser i brev av 17. februar 2017 til Stortingets presidentskap at en ytterligere omskriving av allerede fremsatt sammendrag til Stortinget etter deres vurdering ville svekke alvorligheten i saken. Riksrevisjonen legger til grunn at kollegiet må stå fritt til å foreta sine egne vurderinger av de forhold som er omtalt i rapporten, og står derfor

fast på den rapporten som allerede er oversendt Stortinget.

Det er etter komiteens syn viktig å ha en grundig debatt om så viktige temaer som rapporten omhandler, og at Stortinget i plenum har mulighet til å behandle, diskutere og ytre sine oppfatninger i åpenhet. Som ledd i behandlingen av saken gjennomførte kontroll- og konstitusjonskomiteen en åpen kontrollhøring 20. og 21. mars 2017. Komiteen erfarte under høringen at det ikke var mulig å få saken tilstrekkelig opplyst på grunn av at Riksrevisjonens rapport og sammendrag med vedlagt korrespondanse er gradert.

Presidentskapet og kontroll- og konstitusjonskomiteen har i brev av hhv. 19. januar og 8. mars 2017 anmodet statsministeren om å avgradere sammendraget uten at dette har ført frem.

Komiteen ber på denne bakgrunn presidentskapet om å igangsette en prosess for at Stortinget avgraderer Riksrevisjonens sammendrag samt den vedlagte korrespondansen.

