



POLITIETS
SIKKERHETSTJENESTE

Postboks 4773 Nydalen
0421 OSLO
post@pst.politiet.no
Tlf.nr. 23 30 50 00
Faksnr. 23 30 51 20
Besøksadresse:
Nydalen allé 35

Forsvarsdepartementet
Postboks 8126 Dep
0032 OSLO

Deres ref.: 2016/2773-5/FD
II/HVA
Vår ref.: 18/10811-5
Dato: 12. februar 2019

Høringssvar fra PST- Forslag til ny lov om Etterretningstjenesten

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) viser til høringsnotat oversendt fra Forsvarsdepartementet 12. november 2018, med forslag til ny lov om Etterretningstjenesten.

Generelt

Innledningsvis ønsker PST å fremheve at det er positivt at man søker å lovregulere Etterretningstjenestens oppgaver og utførelse på en mer åpen og inngående måte. En styrket legalitet, forankring og tillit knyttet til Etterretningstjenesten, vil virke positivt for Norges samlede arbeid for å sikre nasjonale interesser.

PST har et tett og godt samarbeid med Etterretningstjenesten. Slik det er i dag utfyller tjenestene hverandre, og samlet gir vi best mulig beslutningsstøtte til overordnet myndighet og viktige samfunnsaktører.

Ved en optimal samhandling de to tjenestene imellom, sikres Norge et informasjonstilfang som er nødvendig som beslutningsstøtte i viktige saker. Ved at PST har ansvar for innenlandsetterretningen og Etterretningstjenesten sikrer utenlandsetterretningen, kompletteres informasjonen. For at dette skal fungere på best mulig måte, er det viktig at de to tjenestene har klart definerte oppgaver og ansvarsområder, og at det er etablert gode samarbeidsmekanismer for informasjonsutveksling.

Det påpekes flere steder i høringsnotatet at loven ikke er ment å innebære endringer i oppgavefordelingen og ansvarsområdene mellom Etterretningstjenesten og PST. Imidlertid kan lovteksten og uttalelser i forarbeidene skape uklarheter og tolkningstvil relatert til Etterretningstjenestens innhenting og ansvar på norsk territorium, samt grensedragningen mot PST. Selv om en slik grensedragnings ikke er et primærformål for lovreguleringen, er det likevel avgjørende med klare rammer for hva som er henholdsvis Etterretningstjenestens og PSTs mandat.

PST vil her understreke at tjenester som våre er avhengig av tillit i befolkningen. Domstolskontroll for metodebruk på norsk territorium og EOS-utvalgets etterfølgende kontroll er viktige mekanismer for å sikre dette. Lovforslaget legger opp til at Etterretningstjenesten kan benytte inngripende metoder som i all hovedsak kun skal godkjennes internt. Lovforslaget skaper på enkelte steder usikkerhet knyttet til Etterretningstjenestens virke innenfor norsk jurisdiksjon noe som kan virke uheldig for EOS-tjenestenes tillitt i samfunnet. t norske samfunn i dag.

Høringsnotatet berører en rekke temaer som etter PSTs oppfatning burde vært grundigere drøftet i form av en offentlig utredning. I tillegg vil PST bemerke at selve lovgivningsprosessen med et langt høringsnotat og svært kort høringsfrist uten mulighet til fristutsettelse, gir begrensninger i høringsinstansenes muligheter til å inngi adekvate høringsuttalelser.

Generelt vil PST påpeke at lovutkastet og høringsnotatet er noe vanskelig tilgjengelig. For det første er flere av de foreslåtte lovbestemmelsene unødvendig kompliserte og dermed uklare, noe som gir rom for tolkningsalternativer. Dette blir ytterligere utfordrende når utkastet mangler et kapittel med merknader til de enkelte bestemmelsene. Notatets behandling av de enkelte bestemmelsene er i tillegg spredt i ulike kapitler, og fremstillingen gir i mindre grad verdi som juridisk tolkningsstøtte. Både Etterretningstjenestens og PSTs virke er til tider preget av tidsknapphet, og det er derfor avgjørende at det ikke hersker tvil om hvordan tjenestenes lovgrunnlag skal forstås for å unngå unødige forsinkelser i oppgaveutførelsen.

PSTs merknader i det følgende er knyttet til de områdene vi til nå har identifisert som de viktigste og mest relevante for vår tjeneste, og som tiden har tillatt at vi kommenterer på. Det tas forbehold om at lovforslaget inneholder bestemmelser og omhandler temaer som tjenesten ideelt sett burde kommentert.

Den territorielle begrensningen i ny lov - hovedregel og unntak

Territorialforbudet i § 4-1 og unntak fra dette i § 4-2 første ledd

Som Forsvarsdepartementet selv understreker i høringsnotatet punkt 8.4.1.1 på side 119, har Etterretningstjenestens territorielle begrensning først og fremst sin begrunnelse i ansvarsdelingen mellom Etterretningstjenesten som landets utenlandsetterretningstjeneste, og PST som landets innenlands sikkerhets- og etterretningstjeneste. I det samme punkt nevner departementet at det ikke finner grunn til å foreslå noen endringer i den etablerte arbeidsdelingen mellom Etterretningstjenesten og PST.

PST legger derfor til grunn at det foreliggende lovforslaget vedrørende den territorielle begrensningen og unntakene fra det, ikke har tilsiktet å gjøre noen endringer i gjeldende rettstilstand. Imidlertid er lovforslagets § 4-1 som gjelder den territorielle begrensningen og § 4-2 som oppstiller unntakene fra denne begrensningen, utformet på en slik måte at det er egnet til å skape tvil knyttet til Etterretningstjenestens adgang til å operere på norsk jord.

Etterretningstjenestens forhold til norske fysiske og juridiske personer reguleres i dag i E-loven § 4:

«Etterretningstjenesten skal ikke på norsk territorium overvåke eller på annen fordekt måte innhente informasjon om norske fysiske eller juridiske personer.»

Bestemmelsen utfylles av E-instruksen § 5, og det er særlig tredje ledd som er relevant for grensedragningen mot PST:

«Lovens § 4 er ikke til hinder for at tjenesten kan innhente opplysninger om fremmed etterretningsvirksomhet i Norge, herunder om norske fysiske og juridiske personer driver slik virksomhet, i den utstrekning tjenesten har behov for slik informasjon. Innhenting av slik informasjon skal skje gjennom eller etter samtykke fra Politiets sikkerhetstjeneste».

PST finner grunn til å påpeke at det gjennom årenes løp i praksis har vært få tilfeller der Etterretningstjenesten har innhentet PSTs samtykke til innhenting.

I forarbeidene¹ punkt 9 til gjeldende E-lov, skriver departementet følgende om forholdet til norske borgere mv.:

«I den grad det er nødvendig for at tjenesten skal oppfylle lovens formål og utføre de oppgaver den i denne sammenheng er pålagt, er det imidlertid påkrevet å avgrense lovforbudet mot fremmede statsborgeres aktivitet i Norge og norske borgeres aktivitet i utlandet. At E-tjenesten mottar opplysninger om bla fremmed etterretningsvirksomhet i Norge fra personer som på eget initiativ tar kontakt med tjenesten, og formidler slike opplysninger til overvåkningstjenesten, bør naturligvis ikke være forbudt. Med fremmed etterretningsvirksomhet forstås her selvsagt også virksomhet norske eller juridiske personer driver på norsk eller utenlandsk territorium på oppdrag eller til fordel for fremmede stater, organisasjoner eller individer»

I det foreliggende lovutkastet fremgår den territoriell begrensningen av § 4-1:

- (1) *Det er forbudt for Etterretningstjenesten å rette innhenting av informasjon mot en fysisk person som oppholder seg i Norge.*
- (2) *Det er forbudt for Etterretningstjenesten å rette innhenting av informasjon mot virksomhet i Norge som utøves av en juridisk person.*
- (3) *Hvis Etterretningstjenesten er i tvil om en person oppholder seg eller driver virksomhet i Norge, skal den søke å avklare forholdet basert på den informasjon som er tilgjengelig eller for dette formål kan skaffes til veie fra Politiets sikkerhetstjeneste, andre partnere, åpne kilder eller egen innhenting.*

Lovutkastets § 4-2 oppstiller unntakene fra innhenningsforbudet i § 4-1. Første ledd i § 4-2 sier følgende:

- (1) *«Etterretningstjenesten kan rette innhenting av informasjon mot en utenlandsk statsborger eller statsløs person, eller mot en norsk eller utenlandsk virksomhet i Norge, dersom det foreligger konkrete holdepunkter for at personen opptrer på vegne av fremmed makt eller virksomheten utøves av fremmed makt. Innhenting av informasjon om fremmed etterretningsvirksomhet i Norge skal skje etter samtykke fra Politiets sikkerhetstjeneste.»*

Slik bestemmelsen er utformet, gjøres det et skille mellom innhenting mot personer som «opptrer på vegne av fremmed makt eller virksomheten utøves av fremmed makt», og «fremmed etterretningsvirksomhet». En naturlig ordlydsfortolkning tilsier at det er kun i de tilfellene der det skal foregå innhenting av informasjon om fremmed etterretningsvirksomhet, at dette skal skje etter samtykke fra PST. Øvrig innhenting på norsk territorium mot utlendinger eller norske eller utenlandske virksomheter som det er holdepunkter for at opptrer på vegne av fremmed makt, eller virksomheten utøves av fremmed makt, trenger derimot ikke PSTs samtykke.

Denne distinksjonen forsøkes forklart i høringsnotatet. Vi leser departementet dithen at gjeldende unntak i E-instruksen § 5 (3), kun gjelder innhenting mot fremmed

¹ Ot.prp.nr. 50 (1996-1997)

etterretningsvirksomhet, mens det er lang og etablert praksis for at Etterretningstjenesten kan innhente mot personer som opptrer på vegne av fremmed makt eller virksomhet som utøves av fremmed makt. I disse tilfellene skal det ikke være behov for PSTs involvering ved at innhenting skjer gjennom tjenesten eller etter tjenestens samtykke.

En slik praksis kan ikke tydelig leses ut av gjeldende E-lov, E-instruks eller forarbeidene til gjeldende lov. Det fremstår med andre ord uklart hva som faktisk er henholdsvis Etterretningstjenestens og PSTs oppgaver på dette feltet, og om tjenestenes respektive nedslagsfelt er tenkt å overlappe hverandre. All den tid praksisen nå ønskes lovfestet, er vi av den oppfatning at Etterretningstjenestens virke i Norge, samt grenseflaten mot PSTs lovpålagte oppgaver, bør underlegges en sammensatt og grundig vurdering.

Under forutsetning av at vi har forstått bestemmelsen riktig, stiller PST spørsmål ved om § 3-5 om innhenting av såkalt evneinformasjon, vil innebære at personkretsen som rammes av unntaket fra territorialforbudet i § 4-2, blir ytterligere utvidet. Slik innhenting kan tilsynelatende skje både i form av menneskebasert og teknisk innsamling, jf. punkt 12.9.2 i høringsnotatet på side 324. Det kan synes som om en konsekvens av § 3-5 er at uvedkommende tredjepersoner i ikke ubetydelig grad blir rammet.

Dersom loven vedtas slik den er foreslått, synes det å oppstå delvis parallellitet i tjenestenes oppgaver i Norge. PST er i forlengelsen av dette bekymret for at risikoen for etterretningssvikt øker. Det er svært uheldig dersom tjenestene opererer mot de samme miljøene eller personene uten å være kjent med det, eller hver for seg rapporterer samme informasjon som ulik informasjon. Dette kan for det første få konsekvenser for tjenestene selv, men også for norske politiske beslutningstakere. Det kan videre få internasjonale ringvirkninger all den tid tjenestene hver for seg utveksler informasjon med internasjonale samarbeidende tjenester. Vi kan ikke se noen mekanismer i loven slik den er foreslått, som sikrer at tjenestenes respektive operasjoner holdes adskilt eller eventuelt koordineres.

Høringsnotatet og lovforslaget fremhever både i tekst og enkeltbestemmelser forventninger og plikt om et tett samarbeid mellom Etterretningstjenesten og PST. Etterretningstjenesten får gjennom forslaget lovfestet tilgang til tilsvarende metoder som PST har tilgang til etter politiloven og straffeprosessloven i det forebyggende sporet og i etterforskning. En viktig forskjell er imidlertid at PSTs bruk av lovfestede metoder i all hovedsak er underlagt domstolskontroll, mens lovforslaget legger opp til at sjefen for Etterretningstjenesten eller den han eller hun bemyndiger, tar disse avgjørelsene for Etterretningstjenestens del. Dersom tjenestenes mandat i Norge overlapper, og det kan stilles spørsmål ved om PST får utstrakt informasjon utlevert fra Etterretningstjenesten og på den måten omgår domstolskontroll, er PST bekymret for at dette i ytterste konsekvens kan bidra til at vår tillit i samfunnet svekkes.

I lys av den lave terskelen for iverksettelse av metodebruk for Etterretningstjenesten, jf. utkastet §§ 5-1 og 5-2, og det som er skrevet over om unntakene fra territorialforbudet og de potensielle implikasjonene dette kan få for personer og virksomheter i Norge, er PST av den oppfatning at den delen av Etterretningstjenestens metodebruk som berører personer eller virksomheter innenfor norsk jurisdiksjon, bør underlegges domstolskontroll.

Det er PST oppfatning at grensesnittet mellom tjenestenes ansvarsområder, og eventuell ansvarsfordeling i oppgaver som er sammenfallende, må angis klart i loven og begrunnes i forarbeider. PST er derfor tilbøyelig til å foreslå at de delene av loven som omhandler Etterretningstjenestens mandat på norsk territorium og grensedragningen mot PST, tas ut

av loven og underlegges en nærmere utredning og vurdering. Dette er ikke utredet og begrunnet i en slik grad at vi på nåværende tidspunkt er beredt til hverken å støtte eller avvise forslaget.

Dersom disse delene eller lovutkastet for øvrig underlegges en vurdering som medfører endringer sammenliknet med foreliggende utkast, forutsetter PST at høringsinstansene får anledning til å fremme sine synspunkter.

Unntak fra territorialforbudet - kildeverifikasjon av Etterretningstjenestens menneskelige kilder i § 4-2 annet og tredje ledd

Utkastet § 4-2 annet ledd legger opp til at Etterretningstjenesten kan rette innhenting av informasjon «mot personer eller virksomheter i Norge, dersom formålet med innhenting er å frembringe relevant informasjon for å finne potensielle kilder eller gjennomføre kildeverifikasjon». Samme bestemmelses tredje ledd åpner for bruk av samtlige tilgjengelige metoder i kapittel 6 dersom kilden samtykker.

Begrepet «kilde» er definert i utkastet § 1-4 nr. 5, og kan i tillegg til personer, omfatte organisasjoner og miljøer inntil relevante personer innenfor organisasjonen eller miljøet er identifisert.

Dette unntaket muliggjør til dels vidtrekkende innhenting mot norske statsborgere og andre personer og virksomheter i Norge. PST ser for seg at selv om informasjonen innhentes med kildeverifikasjonsformål, kan innhentet informasjon benyttes videre dersom den viser seg relevant for etterretningsformål etter at den er innhentet. Dette betyr at informasjonen også kan utleveres til andre, herunder PST, etter reglene i §§ 10-5 og 10-8.

Den bekymring som er tilkjennegitt over i tilknytning til utkastet § 4-2 første ledd, gjør seg gjeldende også i relasjon til dette unntaket fra territorialforbudet, all den tid det heller ikke her er foreslått domstolskontroll.

Unntak fra territorialforbudet – utstyrstesting, trening og øving i § 4-2 femte ledd

I § 4-2 femte ledd fremgår det at territorialforbudet «ikke er til hinder for at det innhentes informasjon som er strengt nødvendig for å kunne gjennomføre testing av utstyr eller trening og øving i Norge». Bestemmelsen har sammenheng med forslaget i utkastet § 3-5 bokstav c som gir Etterretningstjenesten adgang til å

«(..) innhente og analysere informasjon om forhold som utgjør nødvendige forutsetninger for å kunne gjennomføre innhenting etter kapitlet her, herunder for å kunne gjennomføre testing av teknisk utstyr og annen trenings- og øvingsaktivitet».

I høringsnotatet under punkt 8.5.4 på side 135, uttaler departementet:

«Det er ikke til å komme forbi at man vil måtte behandle personopplysninger som ledd i denne virksomheten, uten at personene som opplysningene kan knyttes til er kjent med dette. Selv om innhenting åpenbart ikke har overvåkningshensikt og at opplysningene ikke innhentes for å inngå i produksjon av etterretninger, bør det ryddes av vei eventuell tvil om at innhenting kan komme i konflikt med hovedregelen om forbudet mot å rette innhenting mot personer og virksomheter i Norge.».

Det er foreslått en egen bestemmelse i § 9-10 for opplysninger innhentet ved trening, øving og testing, som sier at behandling av personopplysninger i forbindelse med denne virksomheten, skal skje adskilt fra den øvrige behandlingen av opplysninger. I tillegg fremgår det at slike opplysninger skal slettes *snarest mulig* etter at treningen, øvingen

eller testvirksomheten er avsluttet, og at arkivering ikke skal skje, med mindre den enkelte berørte person har avgitt uttrykkelig samtykke til videre behandling. Det fremgår av høringsnotatet under punkt 12.9.2 på side 324 at opplysningene alternativt kan anonymiseres før videre behandling.

Fordi denne øvings- og testingsvirksomheten ikke synes å ha noen lovpålagt tidsavgrensning, ser PST at det potensielt kan innhentes svært mye informasjon under dette formålet. Den behandlingsregelen som er foreslått i § 9-10 sier at informasjon skal slettes snarest mulig, men PST kan ikke se at det er oppstilt noe forbud mot å bruke informasjonen videre dersom den i perioden fra innhenting til sletting skulle vise seg å ha relevans for etterretningsformål, slik at behandlingsgrunnlaget skifter.

Dersom det er tilfelle at informasjonen kan brukes til etterretningsformål dersom den viser seg relevant, vil det etter PSTs forståelse også bety at informasjonen også kan utleveres til andre dersom vilkårene er oppfylt. Dersom slik videre bruk av informasjonen ikke er tilsiktet, men denne uten unntak skal slettes nærmest umiddelbart, bør det kommenteres i forarbeidene slik at dette ikke er tvilsomt.

Informasjonsutveksling og samarbeid mellom tjenestene

I henhold til Kongelig resolusjon 13. oktober 2006 nr. 1151 om samarbeidet mellom Etterretningstjenesten og Politiets sikkerhetstjeneste, samarbeider tjenestene i dag innenfor rammen av sine overordnede rettsgrunnlag.

Utkastet til ny lov § 10-1 annet ledd lyder:

«Etterretningstjenesten skal samarbeide med andre norske offentlige myndigheter om grenseoverskridende trusler, forsvar mot og håndtering av alvorlige hendelser i det digitale rom, samt andre prioriterte saksfelt.».

Bestemmelsen løfter reguleringen av samarbeidet mellom Etterretningstjenesten og Politiets sikkerhetstjeneste fra instruks til lovs form, uten at det er kommentert i høringsnotatet hvilke implikasjoner dette eventuelt vil ha for det praktiske samarbeidet tjenestene imellom, eller hvilken virkning bestemmelsen skal ha i relasjon til begrensninger i tjenestenes ulike lovverk. Bestemmelsen er utformet som en pliktregel, i motsetning til samme bestemmelses første ledd, som i relasjon til Etterretningstjenestens samarbeid med andre norske offentlige myndigheter benytter ordet «kan». PST er av den oppfatning at bestemmelsens formål og tiltenkte virkning bør kommenteres i lovforarbeidene.

I høringsnotatet under punkt 8.4.1 på side 119 om territoriell begrensning, uttales følgende:

«Det er ingenting i Grunnloven eller våre folkerettslige forpliktelser som forutsetter at den gjeldende norske modellen for innretning av etterretningsvirksomheten er den eneste tillatte måten å innrette seg på. Stortinget som lovgiver står dermed fritt til å vedta ny lovgivning som endrer denne.»

Når det er sagt finner departementet ikke grunn til å foreslå noen endringer i den etablerte arbeidsfordeling mellom Etterretningstjenesten og PST, som etter departementets syn fungerer godt. Departementet understreker imidlertid at denne arbeidsfordelingen forutsetter at tjenestene på en hensiktsmessig måte kan utveksle informasjon og samarbeide i generelle og konkrete saker der det er behov.»

Omtrent det samme er gjentatt under departementets vurdering knyttet til lovutkastet § 4-4 i punkt 8.10.2 på side 144.

PST er enig i at en suksessfaktor for best mulig å kunne håndtere trusler mot Norge, er at nødvendig informasjon kan flyte rettidig og relativt sømløst fra den ene tjenesten til den andre.

Det stilles derfor spørsmål ved om bestemmelsen i utkastets § 4-4, dersom den innføres, i praksis vil oppstille en kanskje utilsiktet skranke for Etterretningstjenestens mulighet til å motta informasjon fra PST, særlig for det tilfellet at delingen ikke på utleveringstidspunktet umiddelbart kan begrunnes utelukkende for Etterretningstjenestens formål. Bestemmelsen har tittelen «Forbud mot å utføre oppgaver med politiformål», og i lovteksten er dette angitt som at Etterretningstjenestens virksomhet ikke skal ha som formål å løse

«kriminalitetsforebyggende eller kriminalitetsbekjempende oppgaver som tilligger politiet eller andre rettshåndheverende myndigheter.»

Det utdypes heller ikke nærmere hvilken forståelse som skal legges i begrepet «politi». PST er enig i at det ikke skal tilligge Etterretningstjenesten å forebygge og etterforske kriminalitet, men stiller spørsmål ved om det er nødvendig å lovfeste et uttrykkelig forbud utover den positive formålsangivelsen av Etterretningstjenestens oppgaver slik disse er forsøkt formulert i lovutkastet kapittel 3. PST er av den oppfatning at man må unngå at ny lov for Etterretningstjenesten setter begrensninger eller skaper tvil om Etterretningstjenestens mulighet til å motta og behandle opplysninger fra PST.

PST vil understreke at et godt samarbeid tjenestene imellom, forutsetter at det er korrelasjon mellom tjenestenes lovgrunnlag, slik at begge tjeneste like enkelt kan utlevere informasjon til og motta informasjon fra hverandre. Videre vil vi understreke at uklarheter i loven og rom for skjønnsmessige vurderinger, kan innebære et forsinkende element for en effektiv og tidsriktig utveksling av informasjon.

Metodebruk

Etterretningstjenestens innhentingsmetoder foreslås lovfestet i utkastet kapittel 6, *Metodebruk for innhenting av informasjon som medfører inngrep overfor den enkelte*, og gjøres rede for i høringsnotatet punkt 10, side 162-184.

PST bemerker at Etterretningstjenestens virke utenfor norsk jurisdiksjon, vanskelig kan reguleres i norsk lovgivning. Under henvisning Norges forpliktelser etter Grunnloven og EMK, og i lys av det foreslåtte unntaket fra territorialforbudet i utkastet § 4-2 som etter PSTs syn kan få potensielt store implikasjoner for personer og virksomheter i Norge, er tjenesten likevel som et utgangspunkt positiv til at de mest inngripende metodene Etterretningstjenesten kan benytte, lovfestes.

PST savner imidlertid gjennomgående fyldighet i begrunnelsen for de enkelte foreslåtte bestemmelsene i utkastet, og især grundige drøftelser i lys av Grunnloven og EMK. I forbindelse med NOU 2016:24 om ny straffeprosesslov, ble enkelte per nå ulovfestede politimetoder foreslått lovfestet. Flere av metodene som nå foreslås lovregulert for Etterretningstjenestens vedkommende, tilsvarer helt eller delvis politimetoder som enten er regulert i straffeprosessloven eller i dag benyttes av politiet på ulovfestet grunnlag.

Etterretningstjenestens formål og virke skiller seg fra formålet og virket til PST og politiet for øvrig. Det er derfor ikke opplagt at det bør dras paralleller mellom dette lovforslaget og regelverket som PST og politiet er underlagt etter politiloven og straffeprosessloven. Når metodene som den enkelte risikerer å bli utsatt for, likevel i praksis utgjør tilnærmet samme inngrep, vil vurderingene etter Grunnloven og EMK i stor grad sammenfalle uavhengig av hvilket organ som utøver metodebruken.

PST er bekymret for at departementets uttalelser og synspunkter i forbindelse med dette lovarbeidet kan få smitteeffekt til spørsmålet om lovfesting av per nå ulovfestede politimetoder, og er derfor uenig i forslaget om å lovfeste innhenting gjennom åpne kilder (utkastet § 6-1) og systematisk observasjon (utkastet § 6-4).

Om nødvendigheten av å lovfeste disse metodene i lys av et hjemmelskrav, savner PST en nærmere drøftelse i lys av Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 knyttet til hvilken grad av målrettethet og intensitet som skal til før slik innhenting anses som et inngrep overfor den enkelte. Kravet til hjemmel innebærer heller ikke nødvendigvis hjemmel i formell lov.

Når det gjelder forslaget om lovfesting av menneskebasert innhenting med mulighet for infiltrasjon og provokasjon (utkastet § 6-3), tar ikke PST stilling til om denne metoden etter sitt beskrevne innhold bør lovfestes for Etterretningstjenestens del, men også her savnes en bredere vurdering knyttet til behovet for lovfesting i lys av Grunnloven og EMK.

I tillegg bemerkes at det her benyttes tilsvarende begreper – infiltrasjon og provokasjon – som i polisier virksomhet. Det synes som om begrepene tillegges et noe annet innhold enn de tilsvarende begrepene i straffeprosessen, jf. Riksadvokatens rundskriv nr. 2/2018. Særlig synes det å være en videre adgang til provokasjon for Etterretningstjenesten, enn det som anses som lovlig provokasjon for politiets del. Det fremstår noe uheldig at begrepene ikke er definert direkte i lovutkastet § 6-3, idet man ellers lett kan få inntrykk av at begrepene skal underkastes samme forståelse som i politiets virksomhet.

For ordens skyld viser PST til den delen av vårt hørings svar til NOU 2016:24 om ny straffeprosesslov som gjelder spørsmålet om lovfesting av spaning og infiltrasjon som metode for politiets del.²

Beslutningsprosessen for metodebruk – utkastet § 6-10

Beslutningsprosessen for metodebruk redegjøres for under punkt 10.6 på side 179-184 i høringsnotatet.

Lovforslaget legger opp til at beslutning om metodebruk som hovedregel treffes av sjefen for Etterretningstjenesten eller den han eller hun bemyndiger.

Under punkt 10.6.2 på side 180-181 redegjøres det for hvorfor det ikke er nødvendig med domstolskontroll, og under punkt 10.6.3 forklares de menneskerettslige rammene for metodebruken. I tillegg redegjør departementet for sitt syn på kravet til effektive rettsmidler etter EMK artikkel 13 i punkt 4.3 på side 53 flg., herunder om domstolens rolle i punkt 4.3.4.2 på side 57 flg.

PST nøyer seg med å henvise til at domstolskontroll er en etablert og grunnleggende rettssikkerhetsmekanisme i liberale demokratier, også i Norge.

Som nevnt over, er PST av den oppfatning at den delen av Etterretningstjenestens metodebruk som berører personer eller virksomheter innenfor norsk jurisdiksjon, bør

² PSTs hørings svar av 29. september 2017 til NOU 2016:24 Ny straffeprosesslov s. 44 flg.

underlegges domstolskontroll. Dette behovet forsterkes ytterligere av at metodebruken ikke synes å ha noen lovpålagt tidsbegrensning utover at den må avsluttes dersom vilkårene ikke lengre er til stede, jf. § 6-1 første ledd siste punktum.

Særlig om tilrettelagt innhenting (TI)

Lysne II- utvalget og dette høringsnotatet drøfter behovene for et det etableres en klar lovhjemmel for å få tilgang på grensekryssende elektronisk kommunikasjon grundig. Som påpekt i PSTs høringsssvar til Lysne II-utvalgets rapport om digitalt grenseforsvar, er det særlig endringen i trusselbildet og etableringen av nasjonal kontroll på denne typen informasjon, som viser behovet for etablering av TI.

TI vil innebære potensiell tilgang til svært mye informasjon og PST støtter derfor at det gis en formålsavgrensning og etableres godkjenningsordninger, samt etterfølgende kontroll. PST forutsetter også at informasjonsutvekslingen som skal skje mellom Etterretningstjenesten og PST skjer innenfor gjeldende rettslige skranker.

Når det gjelder bevisforbudet i loven § 7-13, ser vi at departementet forslår dette videreført. I vårt høringsssvar til Lysne II-utvalgets rapport mente PST at det ville være uheldig å lovfeste et slikt forbud for så vidt gjelder bevis knyttet til terrorhandlinger. I den forbindelse viste PST til statens generelle ansvar for å sikre borgerne, og den lovfestede avvergeplikten i straffeloven § 196. Departementet ber om høringsinstansenes syn på hvorvidt det bør gjøres et unntak for bevisforbudet i saker som gjelder terrorhandlinger på side 267 i høringsnotatet.

PST er fortsatt av den oppfatning at det bør gjøres unntak for bevisforbudet i denne typen saker, og viser til unntak fra bevisforbudet for opplysninger som er innhentet for forebyggende tvangsmidler etter politiloven § 17 d. I forarbeidene er unntaket begrunnet slik:

«Fra utgangspunktet om at opplysninger som er innhentet ved bruk av tvangsmidler ikke skal kunne brukes som bevis under hovedforhandlingen i en straffesak, foreslår departementet likevel at det skal gjøres unntak for terrorhandlinger, jf. straffeloven § 147 a. Dersom det ikke skulle lykkes å forebygge en terrorhandling som i verste fall kan lede til at en rekke mennesker mister livet, kan det støte an mot den alminnelige rettsbevissthet om det ikke skulle være mulig å føre opplysningene som bevis i en etterfølgende straffesak»

PST mener det kan trekkes en parallell til dette for opplysninger innhentet ved TI, og mener således at det bør åpnes for at informasjon om begåtte terrorhandlinger skal kunne benyttes som bevis.

Særlig om endringer i andre lover

Endringer i straffeloven § 123

PST registrerer at det foreslås endringer i straffeloven § 123 annet punktum hva gjelder offentliggjøring av identiteten til operativt personell eller operative kilder, som også berører vår tjeneste. Det hitsettes følgende fra høringsnotatet under punkt 16.1.2 på side 372:

«Selv om operativt personell i og operative kilder for Politiets sikkerhetstjeneste i mindre utstrekning opererer i utlandet, ser departementet at de samme hensyn som tilsier en spesialbestemmelse i straffeloven for å beskytte operativt personell og operative kilder i Etterretningstjenesten, i vesentlig utstrekning også gjør seg gjeldende for tilsvarende personell i

PST. Departementet foreslår derfor at bestemmelsen dekker angjeldende kategorier personell tilknyttet begge tjeneste.».

Utover foreliggende høringsnotat, har PST ikke selv tilkjennegitt et behov for en slik lovbestemmelse. Tjenesten har heller ikke blitt forespurt om synspunkter til bestemmelsen av Forsvarsdepartementet.

PST vil ikke utelukke at en slik bestemmelse er nødvendig for vår del. På nåværende tidspunkt er det imidlertid vanskelig for tjenesten å vurdere behovet, all den tid dette ikke er utredet internt. Den korte tiden som har stått til rådighet i forbindelse med høringen, har ikke muliggjort et slik arbeid og PST fraråder derfor lovendringen på nåværende tidspunkt.

Endringer i straffeprosessloven §§ 202a annet ledd bokstav b, 202c første ledd, 216a første ledd bokstav b og 216o første ledd bokstav b

I lys av den foreslåtte bestemmelsen i utkastet § 12-1 annet ledd som gjelder grovt brudd på taushetsplikten i utkastet § 11-1, er det foreslått endringer i enkelte bestemmelser i straffeprosessloven som gjelder skjult tvangsmiddelbruk. PST vil ha etterforskningsansvar for saker som gjelder brudd på taushetsplikten i disse tilfellene. Heller ikke på dette punktet er PST forespurt om behovet for tilgang på metodene i de ovennevnte bestemmelsene i straffeprosessloven. Tjenesten utelukker ikke at metodetilgang kan være relevant, men er ikke beredt til å kommentere forslaget på nåværende tidspunkt, av samme grunner som nevnt i forrige avsnitt. Av den grunn frarådes lovendringene nå.

Endringer i EOS-kontrollloven

Endringer i EOS-kontrollloven § 5 femte ledd

Departementet foreslår en endring i EOS-kontrollloven § 5 femte ledd, som gjelder klageadgangen til EOS-utvalget for personer som ikke er bosatt i Norge, men som likevel er underlagt norsk jurisdiksjon. Det vil for eksempel kunne gjelde personer som oppholder seg i Norge, men som ikke er bosatt her.

Dette spørsmålet ble vurdert av Solbakken-utvalget³ som konkluderte med at det ikke kunne utledes forpliktelser etter EMD for at disse delene av EOS-tjenestenes virksomhet skulle vies en større del EOS-utvalgets oppmerksomhet enn det som er tilfellet i dag, og anbefalte derfor ikke endringer i lovgivningen. Utvalget mente at dersom EOS-utvalget skulle komme over forhold som kan utgjøre en krenkelse overfor personer som ikke er bosatt i Norge, så vil klageadgangen være tilstrekkelig ivaretatt gjennom EOS-utvalgets mulighet til å gjøre unntak der «særlige grunner tilsier det», jf. EOS-kontrollloven § 5 femte ledd siste setning.

Slik PST leser gjeldende bestemmelse, er klageadgangen tilstrekkelig ivaretatt i dagens lovgivning, og vi kan ikke se at rettstilstanden er endret siden Solbakken avga sin utredning. Gjeldende rett synes derfor å gi tilstrekkelig klageadgang.

Endringer i EOS-kontrollloven § 15 første ledd tredje punktum

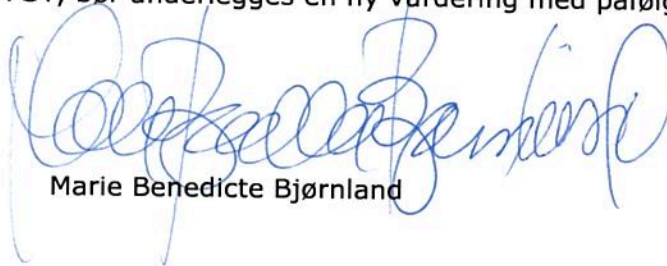
³ Utvalget avga sin rapport til Stortingets presidentskap 29. februar 2016

Videre foreslår departementet en tilføyelse i EOS-kontrolloven § 15 første ledd punktum, som innebærer at EOS-utvalget skal kunne uttale seg om og eventuelt anbefale erstatningsansvar fra det offentlige i konkrete saker.

Eventuelle implikasjoner for PST av endringen i EOS-kontrolloven, har på grunn av tiden som har stått til rådighet ikke vært gjenstand for vurdering fra tjenesten. PST har heller ikke på annen måte blitt hørt enn gjennom høringen av E-tjenesteloven. Vi er derfor ikke beredt til å kommentere forslaget på nåværende tidspunkt, og fraråder derfor lovendring nå.

Avsluttende merknader

Høringsnotatet berører flere prinsipielle temaer som etter PSTs oppfatning burde vært grundigere drøftet på linje med forslaget om tilrettelagt innhenting (digitalt grenseforsvar). Departementet fremhever at lovforslaget i all hovedsak kodifiserer det som betegnes som gjeldende praksis eller gjeldende rett. På grunn av blant annet manglende bredde i utredningen som ligger til grunn, lovtekniske utfordringer og høringsnotatets manglende støtte som tolkningsfaktor, er PST likevel bekymret for at rekkevidden av Etterretningstjenestens mandat på norsk jord blir uklart. Det bør derfor vurderes om de delene av forslaget som berører Etterretningstjenestens virke i Norge og grenseflaten mot PST, bør underlegges en ny vurdering med påfølgende høringsrunde.



Marie Benedicte Bjørnland