



NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER

NOU 1994:4

Kontrollen med «de hemmelige tjenester»

Innstilling fra EOS-kommisjonen, oppnevnt ved
Kgl. resolusjon 24. september 1993

Avgitt 7. februar 1994.

STATENS FORVALTNINGSTJENESTE
STATENS TRYKNING

OSLO 1994

Til Justis- og politidepartementet

Kommisjonen til å utarbeide en «kontrollordning for de hemmelige tjenester», det vil si for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenestene, ble oppnevnt ved Kgl. resolusjon 24. september 1993 med frist til den 1. januar 1994 med å framlegge innstilling. Innstillingen avgis nå. Den er enstemmig.

Oslo, den 7. februar 1994

Arne Skauge leder

Tom Thoresen nestleder

Svein Alsaker

Karin M. Bruzelius

Johan Buttedahl

Arent M. Henriksen

Helga Hernes

Ingelin Killengreen

John Lunde

Anders Mjelde

Erik Mo

Jon Karlsrud

KAPITTEL 1

Sammendrag**1.1 INNLEDNING**

Fram til nå har kontrollen med den sivile overvåkingstjeneste og den militære sikkerhetstjeneste vært utøvet av et regjeringsoppnevnt utvalg. For den militære etterretningstjenesten har det ikke eksistert noe spesielt kontrollorgan.

Ved behandlingen av St.meld. nr. 39 (1992-93) om overvåkingstjenesten besluttet Stortinget 18. juni 1993 å styrke den parlamentariske kontroll ved selv å opprette et kontrollutvalg som skal føre kontroll ikke bare med overvåkingstjenesten og sikkerhetstjenesten, men også med den militære etterretningstjeneste.

Samtidig ble det besluttet at regjeringen i samråd med Stortinget v/presidentskapet skulle oppnevne en kommisjon til «...å utrede og klargjøre de spørsmål som etableringen av et slikt felles kontrollutvalg reiser, herunder instruks og eventuelle avgrensninger av tjenesten, og forholdet mellom regjering og Storting.»

Kommisjonen ble oppnevnt ved kgl. res. av 24. september 1993.

1.2 KOMMISJONENS MANDAT

Det framgår av komiteinnstillingen som lå til grunn for stortingsvedtaket (Innst.S. nr. 246 (1992-93)) at kontrollorganet i prinsippet skal utøve rene kontrolloppgaver og ikke ha noen avgjørelsesmyndighet. Kontrollens hovedsiktemål skal være å ivareta enkeltindividets rettssikkerhet og hindre at det skjer overgrep overfor den vanlige borger. Komiteen synes også å forutsette at medlemmer av Stortinget ikke skal være medlemmer av kontrollorganet, men det antydes at behovet for parlamentarisk erfaringsbakgrunn må kunne dekkes av tidligere stortingsrepresentanter.

Kommisjonen oppfatter det slik at den i en viss utstrekning har *bundet mandat*. Den *skal* utarbeide en modell og et regelverk for en parlamentarisk forankret kontroll, men den skal også utrede de konstitusjonelle spørsmål som måtte reise seg, særlig når det gjelder forholdet mellom Storting og regjering.

Kommisjonen forstår vedtaket slik at *k kontrollorganet i det minste må være oppnevnt av Stortinget*. Videre oppfatter den, under henvisning til forarbeidene, uttrykket «*utvalg*» som *et stikkord*, og at kommisjonen kan foreslå andre modeller enn en ren utvalgsløsning dersom den finner argumenter for det.

I et avsnitt om terminologi peker kommisjonen på at «de hemmelige tjenester» ikke er et faglig uttrykk og at det kan være villedende. Kommisjonen velger derfor den nøytrale forkortelsen *EOS-tjenestene som fellesuttrykk*, og bruker E-tjenesten, O-tjenesten og S-tjenesten om den enkelte. Tilsvarende klargjør kommisjonen sin begrepsbruk når det gjelder *organisasjon kontra funksjon*. Det presiseres at brukt funksjonelt omfatter E- og S-tjeneste også taktisk etterretning og feltsikring ved staber og avdelinger, selv om dette ikke er funksjoner som ligger til E-staben.

En liste over ord, uttrykk og forkortelser er gitt i vedlegg I.

1.3 HISTORIKK OG BAKGRUNNSSTOFF

I "*Historikk og bakgrunnsstoff*" i kap. 3 peker kommisjonen på at grunnlaget for EOS-tjenestens nåværende organisasjon og instruksverk ble lagt ved et *reformarbeid i 1960-årene*. Det er gjennom årene avgitt et stort antall utredninger og stor-

tingsmeldinger om O- og S-tjenestene, men lite om E-tjenesten. Mye informasjon er nå avgradert.

Kommisjonen gir en *liste over kilder* i vedlegg 2. Blant disse peker kommisjonen ut *Mellbye-utvalgets innstilling* av 1967 (vedlegg 2 nr. 5) som sentral for forståelsen av historikken.

Kommisjonen redegjør for de nåværende organisatoriske forhold. Det framheves at funksjonene *E- og S-tjeneste ligger til forsvaret som sådant*, slik at alt forsvarspersonell kan settes til å utføre dem. Tilsvarende *kan alt politipersonell gis overvåkingsoppdrag*. I tillegg har forsvarssjefen gjennom S-staben *et alminnelig ansvar for S-tjenesten i hele statsforvaltningen*. Dette overordnede ansvar må ses i sammenheng med at det *direkte ansvaret for egen sikkerhet*, herunder for klarering og autorisasjon av eget personell, ligger til det enkelte departement og den enkelte etat.

Om O-tjenesten redegjøres det for dens plass i politiets organisasjonsstruktur og for dens relasjoner til påtalemyndighetene og domstolene. Postverket og Televerket nevnes som bistandsorganer.

Det pekes for *alle 3 tjenestene på at de samvirker med det sivile liv* og at de har kontakter til sikkerhetsorganer i næringslivet.

Kommisjonen tar dernest for seg hjemmelsforholdene for EOS-tjenestene. Deres oppgaver er fastsatt i instruksjer og direktiver. O-tjenestens instruksjer er hjemlet i politiloven. *E- og S-tjenestene har, liksom forsvaret forøvrig, ingen lov-hjemmel for sin virksomhet* ut over den som følger av grunnl. §§ 25 og 26. I tillegg til dette er det imidlertid atskillig lovgivning som O- og S-tjenesten håndhever.

Kommisjonen peker på at E-tjenestens instruksverk formulerer oppgavene positivt og *ikke foretar noen grensesetting*. Begrensningene følger av etterretningsbegrepet og av at det ikke skal utøves annen virksomhet enn det er gitt oppdrag om. *Den ytre militære trussel* er grunnlaget for tjenesten.

Innenfor S-tjenestens oppdragsområde blir *sikkerhetsinstruksen og beskyttelsesinstruksen* særlig omtalt. De gjelder behandlingen av opplysninger som må holdes hemmelige. Direktivene for *personellsikkerhetstjenesten* har sin basis i sikkerhetsinstruksen. Likeledes direktiver om sikkerhetsmessig godkjenning av *bedrifter* for forsvarsviktige o.l leveranser og om *datasikkerhet*.

O-tjenesten håndhever straffebud om rikets sikkerhet. Disse er spredd rundt i lovverket. Under etterforskning og straffeforfølgning følger den straffeprosesslovens regler, men den kan benytte særlige etterforskningsmidler som telefonavlytting. Det pekes på at O-tjenesten også spiller en rolle i håndhevingen av utlendingsloven.

O-tjenestens instruks og oppgaver er innenfor sitt område prinsipielt av samme art som den alminnelige politiinstruksen og det øvrige politis. Instruksverket er mer fullstendig enn E- og S-tjenestens og regulerer bl.a. personellets forhold.

Kommisjonen nevner også *Koordineringsutvalget for EOS-tjenestene* fordi det er et samordningsorgan på sjefsnivå. I tillegg er det også innen regjeringen et eget sikkerhetsutvalg bestående av statsministeren og statsråder med sikkerhetsansvar.

I *"Kontrollordningene hittil"* i kap. 3.3–*"Andre kontrollmyndigheter"* i 3.5 gjennomgår kommisjonen kontrollordningene hittil. Hovedvekten er lagt på *regjeringens kontrollutvalg for O- og S-tjenesten, som ble opprettet i 1972* etter forslag fra Mellbye-utvalget. Fordi *E-tjenesten falt utenfor Mellbye-utvalgets mandat* ble det ikke utredet om også den burde kontrolleres.

Allerede den gang var *spørsmålet om parlamentarisk kontroll* fremme. Det var reist i Stortinget tidligere, og det ble vurdert om kontrollutvalget burde besettes med stortingsrepresentanter. Dette ble forkastet. Derimot har det alltid vært tidligere stortingsrepresentanter eller statsråder med i utvalget. Det ble ellers lagt vekt på å

gjøre utvalget lite, og man forestilte seg at det ville ha slik tillit og autoritet at dets uttalelser ville bli akseptert selv om de ikke var grunngitte.

Mellbyeutvalget foreslo at kontrollutvalget også skulle ha en *rådgivende funksjon*. Denne del av forslaget ble forkastet. Oppgaven skulle være *rent kontrollende og minne om en ombudsmannsfunksjon*. Kontrollutvalget er derfor *frittstående*, og kan bare instrueres av Kongen i statsråd.

Kontrollutvalgets virksomhet har variert betydelig fra år til år. Den løpende tilsynsvirksomhet er intensivert i de senere år. Gjennomsnittlig har utvalget årlig hatt ca. 4 tilsyn med O-sentralen og 3 med S-staben. Det er også gjennomført tilsynsreiser. Antallet klager har vært lite. *Klagene har oftest vært enkle å behandle*, men gjennom årene har det også vært *saker av stort omfang og kompleksitet*. I flere av dem har utvalget måtte benytte *bistand til avhør*.

Erfaringene med kontrollutvalget indikerer at det har hatt *for små ressurser for større saker* og at det kunne ha hatt behov for *ordnede kontorforhold*. Det høye graderingsnivået på sakene det behandler er et internadministrativt problem.

Kommisjonen gjennomgår også *andre kontroll- og styringsmyndigheter*. Det legges særlig vekt på *sivilombudsmannens funksjon og regelverk fordi ombudsmannens kontroll med forvaltningen skjer på oppdrag fra Stortinget*.

Videre omtales den *kontroll som består i straffeforfølgning av tjenestemenn* som begår lovbrudd i tjenesten, herunder de særskilte etterforskningsorganer som etterforsker anmeldelser mot polititjenestemenn for straffbare handlinger begått i tjenesten.

I "*Andre land og internasjonal rett*" i kap 3.6. omtaler kommisjonen kontrollordningene i enkelte *andre land*.

Kontroll med EOS-tjenestene er vanlig, men det er store forskjeller i omfanget og i måten den er organisert på. I flere land utøves kontrollen av et av parlamentets organer eller av organer som er oppnevnt av parlamentet eller sammensatt av parlamentarikere. Det *synes ikke som om noe land har en kontroll som medfører systematisk tilsyn med alle EOS-tjenester*.

Det viser seg ellers at flere land har *lovgivning om EOS-tjenestenes organisering, oppgaver og beføyelser*.

Kommisjonen tar forbehold om påliteligheten av opplysninger om andre land fordi det er store forskjeller i rettslige og administrative tradisjoner og *vanskelig å foreta direkte sammenlikninger*.

Kommisjonen går også inn på forholdet til *den europeiske menneskerettighetskonvensjon* og nevner 2 saker som har vært oppe. Den ene var norsk. Den viser at de norske regler om telefonavlytting ikke strider mot konvensjonen, men illustrerer også de rettssikkerhetsproblemer som slike inngrep reiser.

1.4 KARAKTERISTISKE TREKK VED EOS-TJENESTENE

Under drøftingen av de ulike hensyn og behov som gjør seg gjeldende når en kontrollordning skal utformes, tar kommisjonen i "*Karakteristiske trekk ved EOS-tjenestene*" i kap. 4.1 utgangspunkt i EOS-tjenestenes karakteristiske trekk.

Først drøftes *fellestrekkene, som ikke er så sterke som en kanskje skulle vente*. Flere deler de også med andre deler av samfunnet. Bl.a. er hemmeligholdelse vanlig i store deler av forsvaret og den sivile forvaltningen og likeledes i det sivile liv. Samtidig er det tjenestene imellom stor forskjell på omfanget av hemmeligholdelse.

Tjenestene er sammen, men ikke alene, om å ivareta rikets sikkerhet, d.e. vår trygghet og suverenitet, men de gjør det på ulikt vis.

Tjenestenes arbeidsmetoder oppfattes som utradisjonelle, men særmerker seg like mye ved at de er høyt spesialiserte.

Deler av tjenestenes virksomhet berører personvernet, til dels i betydelig grad.

Hemmeligholdelsen og oppgavene medfører at EOS-tjenestene framtrer som *regjeringens eksklusive apparater*. Disse forhold danner grunnlag for spekulasjoner og mytedannelser, men det er også et faktum at de *stiller særlige krav til grensesetting og styring*. Det er svært viktig at tjenestene drives med forstand og med forståelse for de løpende politiske forhold, nasjonalt og internasjonalt. Ut fra en slik synsvinkel kan en se *behovet for at det føres kontroll med dem*.

Under "*Karakteristiske trekk ved EOS-tjenestene*" i kap. 4.1 gjennomgås deretter særtrekkene ved den enkelte tjeneste.

Karakteristisk for E-tjenesten er at den er rettet mot den ytre trussel, dvs. at den skal frambringe og evaluere informasjon om den. Virksomheten er altså ikke rettet mot norske innvånere, men den medfører en kompetanse som teoretisk sett kan misbrukes.

Graderingsnivået i E-tjenesten er høyt. Dens samarbeide med andre lands tjenester er vitalt, og det er gjensidighet i informasjonsutvekslingen.

O-tjenesten og S-tjenesten ivaretar den indre sikkerhet, dvs. at de skal verne mot fremmed etterretning, sabotasje, terrorisme og undergraving.

S-tjenestens oppdrag er forebyggende, dvs. defensivt. Sikring, fysisk, elektronisk og av samband, er dens ene hovedarbeidsområde. Det andre er behandlingen av graderte opplysninger, og med det klarering og autorisasjon av personell for tilgang på slike opplysninger, herunder også sikkerhetsmessig godkjenning av bedrifter. I forsvaret og i den sivile forvaltning foretas det årlig et stort antall klareringer, bl.a. av vernepliktige, av søkere til militære skoler, men også av ansatte i den sivile forvaltning, bl.a. av svært mange i lederstillinger. Klareringsavgjørelsene kan derfor ha stor betydning for den enkelte.

Personellsikkerhetstjenesten er viktig ut fra et kontrollsynspunkt. Graderingsnivået i denne virksomheten er i alminnelighet lavt.

O-tjenestens oppdrag er offensivt. Den skal skaffe seg kunnskap om trusselen og straffeforfølge når den slår ut i straffbare handlinger. Straffebudene som gjelder rikets sikkerhet er grunnlaget for all virksomhet.

O-tjenesten samarbeider med andre lands tjenester. Den er vel så avhengig av å motta opplysninger som E-tjenesten, men har mindre å gi fra seg. Det dreier seg ofte om personrelaterte opplysninger, hvilket krever atskillig aktsomhet.

Graderingsnivået i O-tjenesten er gjennomgående høyt. Dertil er mange opplysninger personømfintlige.

1.5 KONTROLLBEGREPET OG KONTROLLBEHOVET

Kommisjonen analyserer hva kontroll systematisk sett er og de ulike kontrollformer.

Kommisjonen fastslår at *kontroll er en styringsbeføyelse*. Departementene har *kontroll- og instruksjonsmyndighet* over sine ytre etater. Stortinget kontrollerer forvaltningen, men har ikke formell instruksjonsmyndighet. *Kontrollen med forvaltningen er etter forfatningen en av Stortingets viktigste oppgaver*. Kommisjonen viser om dette til utredningen til *Ingvaldsen-utvalget* og behandlingen av den i Stortinget (vedlegg 2 nr. 43–45).

Kommisjonen peker på forskjellen mellom kontroll som følger styringslinjen og kontroll som går utenom den. *Hvis Stortingets kontroll med den ytre forvaltning går utenom regjeringen, vil det øke Stortingets makt, men også de facto kunne forskyve styringsansvaret fra regjeringen til Stortinget*. Økt løpende ansvar i Stortinget kan på sin side svekke dets etterfølgende handlefrihet.

Det har vært enighet i Stortinget om at det nye kontrollorganet ikke skal ha instruksjonsmyndighet. Det følger av det at kontrollen heller ikke må svekke regjeringens løpende styringsmuligheter og den må *organiseres slik at Stortingets etterfølgende handlefrihet opprettholdes*.

Kommisjonen sorterer dernest ut de ulike *kontrollformene*. Kontroll kan følge av instruks, bli utført på eget initiativ eller bli utløst av klager. Kontrollen kan være formell eller materiell. Den materielle kontrollen kan være begrenset til det faktiske og rettslige, men den kan også omfatte skjønnsutøvelsen. Kontrollen kan være aktivt oppsøkende (tilsyn) eller passivt mottakende (innsyn). Den kan være foregripende, samtidig eller etterfølgende.

Kommisjonen drøfter og eksemplifiserer de ulike kontrollformene.

Kontroll i form av innsyn kan ha god effekt, men kan også binde kontrollorganet og dets oppdragsgiver like mye som tilsyn.

Kommisjonen avviser foregripende kontroll fordi det vil være ensbetydende med styring, men tar forbehold for personellsikkerhetstjenesten. *Kontrollen bør være etterfølgende*, men dette utgangspunkt kan ikke forhindre en viss grad av samtidighet og foregripende virkninger. Det kan ikke trekkes absolutte grenser. Både kontrollorganet og EOS-tjenestene må ha en bevist holdning til disse spørsmål dersom det skal *unngås at kontrollorganet utvikler seg til å bli et styre som legitimerer tjenestenes disposisjoner*.

For E-tjenesten anser kommisjonen at det isolert sett ikke er noe kontrollbehov ut fra de hensyn som har motivert Stortinget, forutsatt at virksomheten holdes innen sine fastsatte rammer. Klager mot den er også så sjeldne at de ikke forsvarer opprettelse av en permanent kontrollordning. Det er følgelig tilstrekkelig med en formell kontroll, som også må kunne omfatte formidlingen av informasjon til utlandet og samarbeidet nasjonalt. Bl.a. bør det påses at de lokale og regionale EOS-tjenesters samarbeide ikke utvikler seg i en uheldig retning. Kommisjonen anslår at det vil være tilstrekkelig med halvårlige innsyn/tilsyn med E-staben og 2 inspeksjoner årlig av lokale enheter eller E/S-elementer ved andre staber og avdelinger.

For S-tjenesten er det behov for materiell kontroll med personellsikkerhetstjenesten, inkludert klarerings- og autorisasjonssaker som avgjøres utenfor S-staben, dvs. i de øvrige deler av forsvaret og i den sivile forvaltning. Forøvrig er det tilstrekkelig med formell kontroll. Kommisjonen anslår at det vil være tilstrekkelig med kvartalsvis tilsyn av S-staben og 2 årlige tilsyn med andre departementer/etater. Dessuten bør S-tjenesten ved militære staber og avdelinger inspiseres sammen med E-tjenesten.

For O-tjenesten er det nødvendig med en materiell kontroll som kan omfatte hele virksomheten, men det bør unngås at kontrollorganet overprøver eller tilsetter rettslige avgjørelser. Kommisjonen foreslår at *kontrollorganet i stedet gis rett til å påkjære (bringe inn for høyere rett) rettslige avgjørelser* som siktede ikke er kjent med. Først og framst gjelder det kjennelser om telefonavlytting. Det er ikke forutsetningen at kommisjonen skal tre i siktedes sted. Den bør bare påkjære dersom en kjennelse etter en objektivisert vurdering framtrer som tvilsom. Forslaget kan bidra til å øke tilliten til kontrollen.

Tilsyn med O-sentralen bør utføres annenhver måned. Den må omfatte alle nye overvåkingssaker og all løpende avlytting og postkontroll og et antall stikkprøver i arkiver og registre. I tillegg må det skje en periodisk gjennomgang av alle overvåkingssaker. Generelt må det påses at innsamlingen og behandlingen av informasjon følger regelverket og skjer etter sikre og kontrollerbare rutiner. I de ytre ledd og politikamrene bør det foretas tilsvarende inspeksjon av 4 tjenestesteder årlig. Dessuten bør det foretas tilsyn med bistandsorganer.

I tillegg til et slikt tilsyn av hver tjeneste, må det for alles vedkommende foretas klagebehandling og undersøkelser av eget tiltak, særlig av forhold som har vært gjenstand for offentlig kritikk eller debatt.

1.6 HENSYNET TIL HEMMELIGHOLDELSE

Framstillingen konsentreres om gradering etter sikkerhetsinstruksen, men kommisjonen nevner også beskyttelsesinstruksens regler og andre regler om taushetsplikt.

Gradering etter *sikkerhetsinstruksen* foretas bare av dokumenter som inneholder opplysninger som må holdes hemmelige av hensyn til rikets sikkerhet, det internasjonale forsvarspolitiske arbeidet eller som er av særlig betydning for forholdet til fremmede makter. Graderingene går fra BEGRENSET til STRENGT HEMMELIG. Gradering foretas av den etat som utferdiger dokumentet og det er bare den som senere kan ned- eller avgradere. Innsynet i graderte dokumenter er ikke bare begrenset til de som er klarert og autorisert. Det praktiseres også et kunnskapsbehovsprinsipp (need to know). Årsaken er både at risikoen for sikkerhetsbrudd øker minst proporsjonalt med spredningen og at det for en del opplysninger må unngås at de samles på en og samme hånd. Særlig ved de høyeste graderinger brukes det derfor fordelingsnøkler som angir hvem som har hatt tilgang til dokumentet.

Graderingene etter sikkerhetsinstruksen korresponderer med *NATO-graderingene*. De er vi bundet av.

Det forekommer også at dokumenter er gradert av andre internasjonale organer eller av andre stater. Selv om vi ikke skulle være rettslig bundet av slikt, vil det lett bli oppfattet som en krenkelse om vi ikke respekterer det og det kan medføre at informasjonen ikke lenger blir gitt.

Normalt vil ikke andre stater eller internasjonale organisasjoner anse det som sikkerhetsbrudd at deres graderte informasjon blir kjent for et kontrollorgan. Forutsetningen er at kontrollorganets medlemmer er autorisert og at det dreier seg om en begrenset krets.

Sikkerhetsinstruksen er regjeringens instruks til sine underlagte ledd. Den har ikke direkte anvendelse i forhold til Stortinget og dets organer, men i praksis må gradert informasjon behandles som det også av Stortinget. Den enkelte komite eller representant kan ikke foreta avgradering, jfr. forsåvidt Stortingets forretningsorden § 60. Derimot betyr gradering ikke at stortingsrepresentantene må autoriseres for å få innsyn.

Kommisjonen drøfter skadevirkningene ved sikkerhetsbrudd, først generelt. Det pekes på *nasjonale og internasjonale skadevirkninger*. Skadevirkninger for forsvarsevnen og overvåkings- og varslingsevne nevnes, likeså skadevirkninger i våre utenriks- og sikkerhetspolitiske relasjoner. Skader kan også inntre i forhold til stater vi ikke samarbeider med.

EOS-tjenestenes rolle i totalforsvaret medfører at innsyn i dem kan gi innblikk i de samlede beredskaps- og forsvarstiltak.

Ved vurderingen av behovet for hemmeligholdelse bør man være forsiktig med sammenlikninger med andre stater. Behovet må vurderes ut fra Norges situasjon til enhver tid, bl.a. vår størrelse og strategiske beliggenhet.

Skadevirkninger vurderes deretter i forhold til hver tjeneste. Når det gjelder E-tjenestens opplysninger vil ethvert sikkerhetsbrudd få skadevirkninger og de vil ofte være alvorlige, ikke sjelden svært alvorlige. Dette gjelder bl.a. etterretningsmetoder og -produkter og ikke minst etterretninger fra andre land. Skadevirkninger for personer vil være sjelden, men eksponering kan i visse tilfeller medføre risiko for de det gjelder.

Skadevirkningene i S-tjenesten vil hva personellsikkerhetstjenesten angår oftest være begrenset, men personvernet kan bli krenket og det kan forekomme overvåkingsmessig skade. Sikkerhetsbrudd vedrørende sambandssikring m.v. kan være meget alvorlig.

I O-tjenesten må ethvert sikkerhetsbrudd forventes å medføre skade. Krenkelse av personvernet vil være sannsynlig. I mange tilfeller vil skadene være alvorlige, men avgrenset. På visse områder vil de være svært alvorlige. En del sikkerhetsbrudd kan dessuten medføre fare for person. Eksponering av samarbeidet med andre stater vil alvorlig kunne skade muligheten for å danne et fullstendig trusselbilde.

I en oppsummering holder kommisjonen skadene ved sikkerhetsbrudd for alvorligst i E-tjenesten. Deretter følger O-tjenesten og S-tjenesten. For E- og S-tjenesten kan imidlertid skaderisikoen reduseres betydelig ved at kontrollen konsentreres om personrelatert virksomhet og forøvrig bare er formell. Innen O-tjenesten er mulighetene for å dempe risikoen ikke de samme.

Andre forhold som vil påvirke risikovurderingen og utenlandske reaksjoner er kontrollorganets størrelse, sammensetning og virkemåte. Det bør ha færrest mulig medlemmer. På den annen side bør det ha bredest mulig tillit. Det har vært politisk strid om sammensetningen av regjeringens kontrollutvalg skal reflektere alle politiske oppfatninger.

Hittil er det regjeringen som har gitt Stortinget meldinger om kontrollvirksomheten. Som ledd i det har regjeringen foretatt avgradering av opplysninger. Hvis et nytt kontrollorgan skal gi meldinger direkte til Stortinget, vil det ikke selv kunne foreta avgradering. Disse problemer må det finnes en løsning på.

Hvis et nytt kontrollorgan skal gi gradert informasjon til Stortinget eller dets organer, vil det ha konsekvenser for risikovurderingen. Kretsen av personer med innsyn vil øke. Dessuten er offentlig debatt og stillingtaken politikkenes mening. Derfor er det intet miljø som har media så tett inn på livet som Stortinget og som er så omgitt av krefter som ønsker innsyn og innflytelse. I Stortinget vil det derfor være en meget krevende oppgave å verne gradert informasjon mot uvedkommendes innsyn.

1.7 KONSTITUSJONELLE HENSYN

Kommisjonen fastslår at *grunnlovens alminnelige maktfordeling ikke hindrer Stortinget i å beskjære Kongens utøvende makt.* Det kan både legge myndighet til organer som ikke kontrolleres av Kongen og etablere kontroll med Kongens myndighetsutøvelse. Imidlertid har *Kongen visse særrettigheter (prerogativer).* Bl.a. er det lagt til Kongen å føre den militære kommando.

Utøvelse av kommandomyndighet er noe annet enn militær forvaltning. Den militære forvaltning kan Stortinget gripe inn i. For kommandomyndigheten kan det nok trekke opp rammer, men *Stortinget kan verken frata regjeringen kommando eller selv utøve det.* Likevel kan Stortinget i ethvert tilfelle uttrykke sin oppfatning. Hvor langt Stortingets makt går, er forsåvidt mer et politisk spørsmål enn et rettslig.

Stortinget har selv holdt vakt om prerogativlæren og maktfordelingen. Stortinget har, som Ingvaldsen-utvalget, lagt vekt på det politisk og konstitusjonelt hensiktsmessige i at regjeringene og departementene har instruksjons- og kontrollmyndighet over den ytre forvaltning. Bl.a. har man ansett at Stortingsvedtak på prerogativområder ikke er *rettslig* bindende for regjeringen. Stortinget har forsåvidt vært mer tilbakeholdent enn statsrettslig teori.

Kommisjonen peker på at legalitetsprinsippet – at inngrep i borgernes rettsfære skal ha hjemmel i lov – har fått stadig større gjennomslagskraft. Stortingets vedtak om kontroll med EOS-tjenestene passer inn i denne utvikling, så langt kontrollen

konsentreres om det rettssikkerhetshensyn tilsier. *Kommisjonen anser at en kontroll som er forankret i Stortinget ikke vil være i strid med grunnloven.* Forutsetningen er at kontrollorganet ikke får avgjørelsesmyndighet.

Det har ikke lenger noen rettslig relevans at forsvaret og politiet tilhører kjernen i den utøvende makt, men det er en omstendighet som tilsier nøye overveielser. Poli- og påtalemyndighetens funksjon må dessuten ses i sammenheng med domstolenes uavhengighet. Det ligger en rettssikkerhetsverdi og en mindretallsbeskyttelse i at straffeforfølgning ikke står under løpende styring av verken Storting eller regjering. Riksadvokaten kan derfor bare instrueres av Kongen i statsråd. Politiet står ikke like fritt, men i praksis er Justisdepartementet forsiktig med på forhånd å gripe inn i beslutninger om og ledelsen av politiinnsats. Disse forhold understreker betydningen av at kontrollen med EOS-tjenestene blir etterfølgende.

EOS-tjenestene er forvaltningsområder som Stortinget har hatt lite innsyn i og som regjeringen har hatt grunn til å hegne om, både fordi de er så nært knyttet til utenriks- og sikkerhetspolitikken og p.g.a. risikoen for lekkasjer. Likevel har regjeringen allerede akseptert en uavhengig kontroll. Dens eget kontrollutvalg ble etablert for å møte et krav om parlamentarisk kontroll. Det har den samme ombudsfunksjon som Stortinget nå har i tankene og det har alltid hatt tidligere stortingsrepresentanter blant sine medlemmer. Det grunnleggende nye er egentlig bare at Stortinget nå vil oppnevne et kontrollorgan selv og at det kan komme til å rapportere direkte til Stortinget.

En ny kontrollordning vil måtte hjemles i lov, bl.a. fordi det vil være en fast ordning og fordi det vil bli nødvendig med regler som pålegger borgerne plikter i forhold til kontrollorganet.

Kommisjonen presiserer at det kontrollorganet som Stortinget oppretter ikke vil komme til å utøve parlamentarisk kontroll. *Parlamentarisk kontroll og parlamentarisk ansvar kan bare gjøres gjeldende av Stortinget selv.* Det er tale om funksjoner som ikke kan delegeres. En ny kontrollordning må derfor bare oppfattes som et hjelpemiddel for Stortinget, jfr. sivilombudsmannen, som er «Stortingets tillitsmann», men ikke handler på dets vegne. Sivilombudsmannen gir uttrykk for sin mening i de saker han behandler, men *det er bare meninger som er vedtatt av Stortinget i plenum som er politisk eller rettslig bindende for regjeringen.*

I "*Kontroll med statsrådene og departementene?*" i kap. 4.5.5 drøfter kommisjonen særskilt om kontrollen bør omfatte statsrådene og departementene. Det pekes på at sivilombudsmannen kontrollerer hele den offentlige forvaltning, også departementene, men bare med at det ikke øves urett overfor borgerne. Ut fra dette ser kommisjonen ingen innvendinger mot at saker om klarering og autorisasjon kontrolleres også i forhold til departementene.

For alle andre sakstyper er spørsmålet mer problematisk. EOS-tjeneste er i stor utstrekning operative funksjoner. De utøves ikke av departementene, men styres og kontrolleres av dem. Statsrådene står til ansvar overfor Stortinget og bør kunne velge å gi sine svar til det.

Kommisjonens konklusjon er at *statsrådene og departementenes embets- og tjenestemenn bør høre inn under kontrollområdet, men at de bør unntas fra personlig forklaringsplikt og fra kontrollorganets adgang til arkiver og dokumenter.* Departementene må imidlertid uttale seg skriftlig overfor kontrollorganet når det blir bedt om det og legge fram alle opplysninger som er av betydning for dets bedømmelse.

1.8 FORHOLDET TIL ANDRE KONTROLL- OG STYRINGSORGANER

Kommisjonen drøfter her forholdet til påtalemyndigheten og konkluderer med at den overordnede påtalemyndighet, d.e. *riksadvokaten og statsadvokatene, bør unntas fra kontroll*. Den underordnede påtalemyndigheten er integrert i politiet og må nødvendigvis gå inn under kontrollen selv om det vil gripe inn i den overordnede påtalemyndighets kontroll med og styring av underlagte ledd.

En ny kontrollordning vil ikke medføre problemer i forhold til etterforskningen av straffbare handlinger begått i politiets rekker. Den medfører heller ikke noe behov for å gjøre endringer i sivilombudsmannsloven.

Det stiller seg noe annerledes med kontroll- og konstitusjonskomiteens adgang til å foreta undersøkelser i forvaltningen. Når Stortinget oppretter et særskilt kontrollorgan for EOS-tjenestene, kan ikke kontroll- og konstitusjonskomiteen samtidig drive undersøkelser i dem. Eventuelle undersøkelser fra dens side må i tilfelle skje som en oppfølging av arbeid som allerede er utført av kontrollorganet.

I "*Konsekvenser for regjeringens kontroll og instruksjon*" i kap. 4.7 viser kommisjonen til at Stortinget har forutsatt at et stortingsoppnevnt kontrollorgan ikke vil rokke ved regjeringens konstitusjonelle ansvar eller influere på dens kontroll med EOS-tjenestene. Mindretallet i Justiskomiteen sier spesielt at regjeringen fortsatt må kunne ha sitt eget kontrollutvalg. *Kommisjonen ser det ikke som sitt mandat å vurdere regjeringens framtidige kontroll*, men den finner det naturlig at spørsmålet blir vurdert når Stortingets endelige vedtak om opprettelse av en parlamentarisk oppnevnt kontrollordning foreligger.

1.9 ANDRE TILTAK ENN KONTROLL

I "*Andre tiltak enn kontroll*" i kap. 5 vurderer kommisjonen om det er andre virkemidler enn kontroll som kan ivareta de formål som ligger bak Stortingets vedtak, dempe kontrollbehovet eller forenkle kontrollen.

Norge har ingen samtlende lov om EOS-tjenestene og deres organisering, oppgaver og beføyelser. Virksomheten til E- og S-tjenesten er i tillegg bare regulert i instruksjer og direktiver. Slik har det også vært i mange andre land, men det er en tydelig tendens til at tjenestene og kontrollen med dem lovreguleres. *Kommisjonen anbefaler at arbeidet med en lov om EOS-tjenestene igangsettes også i Norge*. Utviklingen i synet på legalitetsprinsippet taler også for det.

Under et slikt lovarbeid bør det også vurderes om det er behov for *lovregulering av hvilken adgang tjenestemennene i EOS-tjenestene skal ha til å utøve politisk virksomhet*. Det vises om dette til departementsråd Dag Berggravs utredning om «de juridiske og etiske sider ved politisk engasjement og virke for ansatte i etterretnings-tjenesten».

1.10 VALG AV KONTROLLMODELL

I "*Kontrollmodell*" i kap. 6 angir kommisjonen først forskjellige typer kontrollmodeller. Administrativ kontroll og parlamentarisk kontroll er motpolene. Mulige kombinerte eller dobbeltsporede løsninger nevnes.

Som parlamentarisk forankrede løsninger pekes ut tillitsmannsløsningen (ombud) og løsningen med parlamentarisk oppnevnte utvalg. Mellom disse kan det være overgangsformer.

Utvalget legger til grunn at Stortinget ikke ønsker en direkte parlamentarisk kontroll og at en kombinasjon mellom parlamentarisk og administrativ kontroll, som bl.a. er foreslått i Storbritannia, heller ikke vil være i samsvar med Stortingets forutsetninger.

En ombudsløsning er tenkelig, men det anses ikke realistisk å opprette et særskilt ombud. Derimot kan det anføres gode grunner for å legge kontrollen til *sivilombudsmannen*. Men det er også motargumenter. Sivilombudsmannen driver i dag en rettslig kontroll. Han kan utføre tilsyn, men har ingen tilsynsplikt. Kontrollen med EOS-tjenestene vil medføre et løpende tilsynsansvar med operative organer hvis virksomhet er nært knyttet til forsvars- og sikkerhetspolitikken. Dette tilsier at kontrollorganet bør representere en bredde i erfaringer og holdninger som bare kan oppnås gjennom et utvalg.

Kommisjonen drøfter på denne bakgrunn om kontrollen kan utføres av sivilombudsmannen og et utvalg i samarbeid, og slik at ombudsmannen står for tilsynet og saksforberedelsen, mens utvalget fungerer som et styre eller en rådgivende instans. Kommisjonen finner en slik løsning lite forenlig med ombudsmannsrollen og minner også om betraktningene i "*Kontrollfasene*" i kap. 4.3.

*Kommisjonen foreslår derfor at kontrollen baseres på en utvalgsmo*del, dvs. at Stortinget velger et kontrollutvalg som bistås av en sekretær eller et sekretariat. For at kontrollutvalget skal ha tilstrekkelig politisk og faglig bredde bør det ha 7 medlemmer. Kontrollutvalget bør ikke besettes med aktive stortingsrepresentanter, jfr. Ingvaldsen-utvalgets og Stortingets oppfatning om at stortingsrepresentanter ikke bør sitte i styrer og råd som Stortinget fører kontroll med.

Kommisjonen anser at kontrollutvalget og sekretariatet bør gis lokaler utenfor forvaltningen. En mulighet er at sekretæren hentes blant en av sivilombudsmannens ansatte.

Kontrollutvalgets uttalelser må rettes til myndighetene og graderes etter sitt innhold. Uttalelser til andre og meddelelser til offentligheten må være ugraderte. Er det tvil om graderingen eller mener kontrollutvalget at avgradering bør foretas, må det ta det opp med fagmyndigheten.

Likeledes må *kontrollutvalgets årsmeldinger til Stortinget være ugraderte*. Ønsker Stortinget graderte opplysninger, må dette tas opp særskilt med regjeringen.

Kommisjonen anser at det normalt ikke vil by på problemer at kontrollutvalgets meldinger til Stortinget holdes på ugradert nivå. Det vises for såvidt til at man også til nå har løst graderingsspørsmålene på en akseptabel måte i de saker om EOS-tjenestene som regjeringen har lagt fram for Stortinget.

1.11 REGELVERK

I tråd med kommisjonens konklusjoner er det utarbeidet utkast til lov og instruks. I "*Regelverk*" i kap. 7 drøfter kommisjonen hvorledes disse utkast bør legges opp og de viktigste deler av innholdet av et lovutkast.

Loven bør angi *kontrollområdet*, som må være *EOS-tjeneste som funksjon*, men bare den som *drives av forvaltningen eller skjer på styring eller oppdrag fra denne*. Privat initiert sikkerhetstjeneste o.a. bør altså holdes utenfor.

Kontrollformålet bør være ivaretagelse av *borgernes rettsikkerhet*, men også *hensynet til at samfunnslivet* ikke skades utilbørlig. Det sistnevnte hensynet ligger bak bl.a. regler i overvåkingsinstruksen men er ellers ikke nedfelt noe sted. Dessuten må den mer *formelle kontrollen* med at virksomhetene holdes innen rammen av de regler som gjelder for dem fastslås som et formål.

I tillegg anser kommisjonen at det bør inkluderes i formålet at hensynet til rikets sikkerhet og forholdet til fremmede makter skal iakttas. Det bør også framgå at formålet er rent kontrollerende og at det ikke medfører instruksjonsmyndighet.

Som *kontrolloppgaver* bør angis *tilsyn, klagebehandling og undersøkelser av eget tiltak*. Kontrollutvalget må herunder gis adgang til å forfølge såkalte *sidespor*.

Kommisjonen drøfter inngående hvilke *kontrollmidler* som kontrollutvalget bør råde over. Det foretas sammenlikninger med regler som gjelder for forskjellige tilsynsmyndigheter og granskingskommisjoner.

Kommisjonen konkluderer med at kontrollutvalget bør ha en *ubegrenset adgang til forvaltningens lokaler*, arkiver m.v. Selskaper som det offentlige er majoritetseier i bør likestilles med forvaltningen. Alle som virker i forvaltningen bør også ha en *plikt til å tilveiebringe materiale* når de blir bedt om det. Det samme gjelder alle som er i besittelse av materiale eller utstyr som de har mottatt fra forvaltningen.

Plikt til å møte for kontrollutvalget bør legges på enhver. Plikt til å gi forklaring for det bør bare legges på de som virker i forvaltningens tjeneste. Spørsmålet om offentlig ansatte skal ha forklaringsplikt er imidlertid vanskelig, bl.a. fordi de i verste fall kan måtte gi forklaringer som legger grunnlag for straffeforfølgning og dom. Kommisjonen foreslår at *pliktmessig avgitte forklaringer ikke skal kunne brukes i etterfølgende straffesak mot avgiveren.*

Kommisjonen finner videre at kontrollutvalget bør gis rett til å kreve *rettslig avhør* og andre former for bevisopptak. Under slike avhør vil privatpersoner og offentlig ansatte komme i samme stilling. De vil ha forklaringsplikt, men med de begrensninger som følger av tvistemålsloven. Viktigste her er at ingen plikter å gi forklaring om noe som kan pådra dem straff.

Avslutningsvis i dette kapittel behandles kontrollutvalget uttalelser og meldinger.

Kommisjonen legger til grunn Stortingets forutsetning om at *uttalelser til klagere som hittil skal være ubegrunnede.* Denne forutsetning er imidlertid knyttet til klager mot O-tjenesten. Ved klager mot de to andre tjenestene bør det i en viss utstrekning være mulig å gi svar som gir mer informasjon og vegledning.

Offentliggjøring av uttalelser må ligge til kontrollutvalget selv i den utstrekning de er ugraderte. Både hensynet til klageordningen og til personvernet tilsier imidlertid at *klagernes identitet ikke bør kunne offentliggjøres uten deres samtykke.*

Loven bør tilplikte kontrollutvalget å *gi årsmeldinger, men også å gi Stortinget umiddelbar melding om forhold det straks bør bli kjent med.*

1.12 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Kostnadene med en ny kontrollordning må dekkes over Stortingets budsjett.

Ved kostnadsberegningen tar kommisjonen utgangspunkt i utgiftene med regjeringens kontrollutvalg, men forutsetter at det nye kontrollutvalget får egne lokaler og god teknisk utrustning, samt fysisk sikringsutstyr. Videre forutsettes det at sekretariatet engasjeres på deltid. Det nevnes at hensynet til rekruttering av medlemmer kan få betydning for hvilken avlønning som skal fastsettes. Det må videre kalkuleres med utgifter til bistand og med vitneutgifter m.v. Det knytter seg stor usikkerhet til kostnadsberegningen, bl.a. fordi arbeidsmengden vil variere betydelig. Erfaringene med regjeringens kontrollutvalg bekrefter dette.

Med disse forbehold anslås *etableringskostnadene til kr. 400.000,- og de årlige driftsutgifter til kr. 1.500.000,-.* I tillegg kommer Stortingets administrasjonskostnader og effektivitetstapet i tjenestene. Det siste anslås å ville tilsvare et par årsverk, men slike tap vil aldri kunne kompenseres fullt ut.

1.13 UTKAST OG SPESIELLE MOTIVER

Kommisjonens utkast er samlet i "*Utkast*" i kap. 9. Merknadene til dem gis i "*Merknader til utkastene*" i kap. 10.

Utkastene omfatter et revidert utkast til nye § 216 h i straffeprosessloven. Det tidligere utkastet til Sikkerhetsutvalget er ikke tilpasset den nye kontrollordningen.

Merknadene omhandler enkelte spørsmål av viktighet som ikke er behandlet tidligere. Bl.a. *foreslås det at reglene om saksbehandlingen i granskingskommisjoner bør følges så langt de er anvendelige*. Klagere og andre i en partsliknende stilling skal kunne bistås av *advokat* eller fullmektig såfram det vedkommende ikke der ved oppnår innsyn i gradert informasjon. Samme rett bør tjenestemenn ha i saker som kan munne ut i kritikk mot dem. De bør også kunne bistås av en *tillitsvalgt* som kan gis innsyn også i graderte opplysninger.

Det foreslås også at kontrollutvalget i gjennomføringen av kontrollen og *utformingen av uttalelser skal bygge på prinsippene i sivilombudsmannsloven*. Det betyr bl.a. at kontrollutvalget bør være varsomt med å gå inn i skjønnsutøvelse som må regnes som forsvarlig. Det er forsåvidt vist til at det må unngås at kontrollutvalget i realiteten blir et styre for EOS-tjenestene.

KAPITTEL 2

Oppnevning, mandat og arbeid**2.1 OPPNEVNING OG MANDAT**

Den 18.6.93 traff Stortinget i sak nr. 17, etter tilråding fra justiskomiteen i Innst. S nr. 246 (1992-93) om overvåkingstjenesten, slikt enstemmig vedtak:

«Stortinget oppretter et kontrollutvalg for de hemmelige tjenestene. Kontrollutvalget skal føre kontroll med både den sivile overvåkingstjenesten, den militære etterretningstjenesten og sikkerhetstjenesten.

Det oppnevnes en egen kommisjon som får som oppgave å utrede og klargjøre de spørsmål som etableringen av et slikt felles kontrollutvalg reiser, herunder instruks og eventuelle avgrensninger av tjenesten, og forholdet mellom regjering og Storting.

6 medlemmer av kommisjonen oppnevnes av Stortinget/Presidentskapet og 5 medlemmer oppnevnes av regjeringen. Blant de regjeringsoppnevnte medlemmer bør være eksperter på de hemmelige tjenester, utenriksspørsmål, forvaltningsrett og demokratisk kontroll/rettssikkerhet. Det forutsettes at de partier som er representert på Stortinget blir representert i kommisjonen etter at partiene har nominert kandidater

Kommisjonen gis frist til 1. januar 1994 for å legge fram sin innstilling. Regjeringen legger fram en egen stortingsproposisjon om de hemmelige tjenestene og etableringen av et felles kontrollutvalg, på grunnla av kommisjonens innstilling. Proposisjonen framlegges så snart råd er...»

I samsvar med stortingsvedtaket ble det ved Kgl. resolusjon 24.9.1993 besluttet oppnevnt en kommisjon med slikt mandat:

«Kommisjonen gis i oppdrag på grunnlag av Stortingets vedtak om å legge fram forslag til Regjeringen om en kontrollordning for de hemmelige tjenester. Innstillingen må framlegges senest innen 1. januar 1994...»

Som medlemmer oppnevnte Regjeringen:

departementsråd Karin M. Bruzelius
tidligere stortingsdirektør Erik Mo
ekspedisjonssjef Ingelin Killengreen
ekspedisjonssjef John Lunde
direktør Helga Hernes

Videre ble, etter underretning fra Stortingets presidentskap, følgende oppnevnt som medlemmer fra de på Stortinget representerte partier:

konserndirektør Arne Skauge (H) (leder)
stortingsrepresentant Tom Thoresen (AP) (nestleder)
fylkestannlege Johan Buttedahl (SP)
direktør Arent M. Henriksen (SV)
fylkesmann Svein Alsaker (KRF)
seksjonsleder Anders Mjelde (FRP)

2.2 FORSTÅElsen AV MANDATET

Innst.S. nr. 246 behandlet St.meld. nr. 39 (1992-93) om overvåkingstjenesten. I meldingen redegjorde regjeringen for de siste 5 års innberetninger fra kontrollutval-

get for overvåkings- og sikkerhetstjeneste. Videre behandlet den, med basis i innstilling av 4.12.90 fra utvalget til vurdering av overvåkingstjenestens oppgaver, organisasjon og ressurser (Fostervollutvalget), bl.a. spørsmålene om denne tjenestes organisasjon, oppgaver og arbeidsvilkår. Fostervollutvalgets innstilling omhandlet også kontrollen med tjenesten, og pekte på visse mangler (innst. kap. 5.4). Regjeringen fulgte dette opp med en bredere drøfting i sin melding. Perspektivet var likevel begrenset til en utvikling av den eksisterende kontrollmodellen.

Under justiskomiteens arbeid med meldingen, ble kontrollen med de hemmelige tjenestene et hovedpunkt. Årsaken lå bl.a. i en del kontroversielle saker kontrollutvalget hadde behandlet, særlig «Mossad-saken», se St.meldinger nr. 22 og 65 (1991-92), og «Setsaas/Ramm-saken». Samtidig behandlet forsvarskomiteen spørsmål oppstått omkring etterretningstjenesten og dens forhold til det politiske miljø. Utspiring for dette var bl.a. utsagn i boken «Vi som styrer Norge». Det vises herom til Innst. S. nr. 101 (1992-93) fra forsvarskomiteen.

Kommisjonen oppfatter justiskomiteens tilråding som resultat av en samordning av disse to politiske forløp. Tilrådingen var enstemmig, men komitefraksjonene ga særmerknader som viser at de hadde et noe ulikt syn på behovet for og hensikten med kontroll, og framfor alt på hensynet til at en nyordning ikke må forrykke forholdet mellom Storting og regjering. Dette avspeiles også i den etterfølgende stortingsdebatten.

Kommisjonen anser stortingsvedtaket som sitt egentlige mandat. Kommisjonen tolker mandatet slik at *dens oppdrag er å utarbeide en modell og et regelverk for en parlamentarisk forankret kontroll med de hemmelige tjenestene*. Med «parlamentarisk forankret» menes her at kontrollorganet i det minste må være utpekt av Stortinget. Det framgår av Innst.S. nr. 246 at kommisjonen ved valget av modell ikke er bundet til å lansere en utvalgsløsning, se flertallets bemerkninger s. 20 sp. 2.

Videre oppfatter kommisjonen mandatet slik at den skal ta hensyn til forholdet mellom Storting og regjering og klarlegge og om mulig løse eventuelle konflikter mellom en parlamentarisk opprettet kontrollordning og konstitusjonell praksis eller bindende rett. Med praksis menes her mer eller mindre veletablerte handlingsmønstre som ikke er rettslig bindende. Bindende rett er grunnloven og rettsedvaner med samme status som den.

I forhold til mandatet oppfatter kommisjonen uttrykket «de hemmelige tjenestene» som et *funksjonelt* begrep, ikke som et *organisatorisk*. Kommisjonen kan følgelig ikke avgrense sitt arbeid til virksomheten i tjenestenes organiserte ledd. Behovet for kontroll med etterretnings-, sikkerhets- og overvåkingsvirksomhet i politiet og forsvaret i sin helhet må vurderes. Kommisjonen må ta hensyn til at slik virksomhet eller bistand til det også blir utøvet i andre deler av forvaltningen og i statlig virksomhet som Televerket og Postverket. I en viss utstrekning utøves det også beslektet virksomhet i privat sektor, f.eks i sikkerhetsorganer i næringslivet. Kommisjonens synsvinkel blir noe videre enn den tradisjonelt faglige. Den vil bl.a. omfatte taktisk etterretning og sikring ved militære feltavdelinger.

Kommisjonen ser det som sin oppgave å klarlegge kontrollbegrepet og vurdere hvilke former for kontroll som skal utøves.

Som en viktig del av mandatet har kommisjonen lagt vesentlig vekt på Stortingets forutsetning om at virksomheten skal begrenses til «en rent kontrollerende funksjon» og ikke innebære avgjørelsesmyndighet.

I Innst.S. nr. 246 s. 22 sp. 2 har justiskomiteen sitert et brev fra forsvarskomiteen hvor den minner om sin sålydende uttalelse i Innst.S nr. 101 (1992-93):

«Komiteen peker videre på at et tillitsfullt forhold til andre lands tilsvarende tjenester er avgjørende for tilgang på viktig informasjon som norsk E-tjeneste ikke kan frambringe selv.

På denne bakgrunn vil komiteen sterkt understreke at de undersøkelser som nå foreslås gjennomført, må legges slik opp at vår E-tjeneste og dens forhold til andre lands tjenester ikke på noen måte skades.»

Kommisjonen ser denne uttalelse som en del av sitt mandat.

2.3 TERMINOLOGI

I Stortingets vedtak er «de hemmelige tjenestene» brukt som fellesbetegnelse for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenestene. Betegnelsen nyttes ikke i fagmiljøene, og den kan misforstås, delvis fordi omfanget av hemmeligholdelse varierer betydelig de 3 tjenestene imellom og delvis fordi hemmeligholdelse er karakteristisk for store deler av forsvaret, totalforsvaret og beredskapsarbeidet. Kommisjonen velger det mer nøytrale *EOS-tjenestene* som felles ord. Tilsvarende brukes E-tjeneste, O-tjeneste og S-tjeneste om den enkelte tjeneste.

I og med at kommisjonen oppfatter tjenestebegrepet som funksjonelt, betyr i innstillingen E/O/S-tjeneste virksomhet som etter sin art kan betegnes som det, uten hensyn til hvordan den er organisert. Språkbruken er imidlertid ikke presis; uttrykket tjeneste nyttes som både organisatorisk og funksjonell betegnelse så lenge det ikke er noe behov for å skille. Når kommisjonen bare ønsker å omtale tjenestenes særlige organer, brukes betegnelsene E-staben, S-staben og overvåkingstjenestens organiserte ledd, eventuelt fellesbetegnelsen de organiserte ledd.

Innstillingen vil inneholde en del ord og uttrykk som er lite kjent utenfor fagmiljøene. En liste over betydningen av de viktigste ord, uttrykk og forkortelser følger derfor innstillingen som vedlegg 1.

2.4 KOMMISJONENS ARBEID

Kommisjonen trådte sammen den 11.10.93. Det er holdt ytterligere 9 møter, alle heldags.

Den samlede kommisjon har hatt samtaler med justisministeren, forsvarsministeren, sjefene for EOS-tjenestene, forsvarssjefen, sivilombudsmannen og regjeringens kontrollutvalg for overvåkings- og sikkerhetstjenesten.

Kommisjonen har benyttet seg av det materiale justiskomiteen innhentet ved sine besøk i Danmark, Tyskland og Storbritannia. I tillegg er det innhentet atskillig supplerende materiale om andre land, se "*Andre land og internasjonal rett*" i kap. 3.6. Kommisjonen har funnet dette tilstrekkelig for sitt behov. Det er derfor ikke foretatt noen studiereise.

KAPITTEL 3

Historikk og bakgrunnsstoff**3.1 KORT OM TJENESTENE OG TIDLIGERE UTREDNINGER**

Siden 60-tallet har EOS-tjenestene vært behandlet i en rekke utredninger og stortingsdokumenter. Oppmerksomheten har først og framst vært viet O-tjenesten, til dels også S-tjenesten, men i svært liten grad E-tjenesten. En del av dokumentene har vært graderte, men mye er nå avgradert.

Det er tilstrekkelig for kommisjonen å gi et kort riss over tjenestenes historikk og nåværende organisasjon. For mer utfyllende informasjon vises det til kildelisten i vedlegg 2, og særlig til nr. 5 – sammenfatningen av Mellbye-utvalgets innstilling av 1967 og til St.meld. nr. 39 med dens vedlegg.

Opprinnelig var ansvaret for E- og S-tjenestene lagt til en felles fagstab, utenriks- og etterretningsstaben (FST/E). O-tjenesten ble ledet av politimestrene, og slik at sentralen utgjorde en avdeling i Oslo politikammer. På slutten av 50-tallet ble imidlertid overvåkingssjefen frigjort fra underordningsforholdet.

Den forebyggende sikkerhetstjeneste var en grenseflate mellom politiet og forsvaret. Det gjelder særlig på området personellsikkerhet, hvor politiet hadde en sentral rolle fordi det foretok sikkerhetsundersøkelser forut for klarering og autorisasjon.

De politiske spørsmål ble behandlet av Regjeringens sikkerhetsutvalg. Den løpende samordning ble foretatt gjennom et embetsmannutvalg: Koordineringsutvalget. Slik er det i prinsippet fortsatt. Koordineringsutvalget fungerer imidlertid mer som en kontaktflate enn som et organ for samordning av beslutninger.

1960-årene ble et organisatorisk og hjemmelsmessig tidskille i EOS-tjenestene. Hovedprinsippene for de nåværende løsninger ble etablert da. Forsvaret ble tillagt ansvaret for den forebyggende alminnelige sikkerhetstjenesten og det eksklusive ansvaret for E-tjenesten. Ansvaret utøves av forsvarssjefen gjennom fagstabene etterretningsstaben (FO/E) og sikkerhetsstaben (FO/S) i Forsvarets overkommando.

I og med at E- og S-tjeneste er et alminnelig ansvar for forsvaret, kan alt forsvarspersonell settes til slik tjeneste. I samsvar med dette er det også E- og/eller S-elementer (S-off, ASO) ved alle avdelinger og staber, men deres oppgaver atskiller seg til dels betydelig fra de sentrale stabers. Ved feltavdelingene dreier det seg om taktisk etterretning og sikring – feltetterretning- som er samlet hos E/S-offiseren på hvert avdelingsnivå. Etterretningsenhetene ved FKN og FKS står imidlertid i en mellomstilling, for såvidt som de kommuniserer direkte med FO.

Det er bare fagstabene med deres sentrale og lokale enheter som regnes som tjenestenes organiserte ledd. Videre er å merke at det bare er forsvarssjefen gjennom FO/S som har et alminnelig ansvar for S-tjenesten i statsforvaltningen. I tillegg er forsvarssjefen gjennom FO/S nasjonal sikkerhetsmyndighet i forhold til NATO. I tråd med dette er forsvarssjefen klageorgan for klareringsnektelser i hele statsforvaltningen.

Det direkte ansvar for S-tjenesten i statsforvaltningen ligger til det enkelte departement, som også er klareringsmyndighet innen sitt område. Både klarerings- og autorisasjonsmyndigheten kan delegeres. Den første legges oftest til etatssjefsnivå, mens den siste legges ned til institusjonssjefene eller lavere. For de høyeste gradene nasjonalt og i NATO-systemet kan klarering bare foretas av henholdsvis det etatsansvarlige departement og forsvarssjefen.

Politiet spiller en sentral rolle innen personellsikkerhetstjenesten fordi det står for personundersøkelsene ved klarering for KONFIDENSIELT og høyere grader. Ansvaret er lagt til O-tjenesten, som benytter seg av politiets registre og i nødvendig grad henter bistand fra andre politienheter, i første rekke det lokale politi.

Utførelsen av O-tjeneste er lagt til politiet under ledelse av Overvåkingssentralen. Under Overvåkingsentralen er det organisert egne overvåkingsledd som landsdelssentraler og som avdelinger ved utvalgte politikamre, men O-tjeneste, om enn mer sekundær, utføres ved alle politikamre. Det er bare avdelingene og sentralene som hører til de organiserte ledd. O-tjenesten står foran en omorganisering som vil innebære større lokalt ansvar, jfr. dokumentene nevnt foran under "*Forståelsen av mandatet*" i kap. 2.2. Politiets påtalemessige funksjoner under utføring av O-tjenesten styres av den overordnede påtalemyndighet, d.e. Riksadvokaten og statsadvokatene.

Straffeprossuelle inngrep som pågripelse, ransaking og beslag kan enten besluttes av politi- og påtalemyndighetene eller av domstolene. I visse tilfeller, bl.a. ved fengsling og ved telefonavlytting, må det imidlertid rettslig beslutning til.

Under utførelsen av O-tjeneste benytter politiet seg av bistand fra bl.a. Postverket og Televerket. Også forsvaret får bistand fra eller samarbeider med andre etater og institusjoner.

Som all annen statsvirksomhet samvirker EOS-tjenestene med det sivile liv, det være seg privatpersoner, bedrifter og organisasjoner, ved å gi og få bistand. Blant private organisasjoner med sikkerhetsoppgaver er NHO's sikkerhetsutvalg og Rederiforbundets beredskapssekretariat. Med disse er det en viss kontakt.

3.2 HJEMMELSFORHOLD

Generelt

Det finnes ingen samlende lov om EOS-tjenestene og deres beføyelser, og heller ingen som dekker en bestemt tjeneste i sin helhet.

Forsvaret

Det er ikke gitt noen alminnelig lov om forsvaret og dets oppgaver. Kongens hjemmel for å organisere og lede et forsvar finnes i grunnl. §§ 25 og 26. Forsvarssjefens oppdrag er formulert i midlertidig instruks, gitt ved kgl. res. av 27.11.70, se vedlegg 2 nr. 24. E- og S-tjeneste følger av oppdraget, se særlig §§ 6 og 7.

E-tjenesten

Forsvarssjefen utøver sitt ansvar gjennom E-staben, som har fått sitt oppdrag i et BEGRENSET direktiv av 1.11.93, vedlegg 2 nr. 21. I direktivet formuleres oppgavene positivt. Direktivet foretar ingen grensesetting. Begrensningene følger derfor av selve etterretningsbegrepet, som er knyttet til den ytre militære trussel, og av at E-tjenesten ikke skal utøve annen virksomhet enn det den har fått oppdrag om. Det framgår av direktivet at særlige etterretningsoppdrag også er gitt ØKN og ØKS. Direktivet inneholder ingen særlige bestemmelser om E-stabens personell og heller intet om organiseringen av tjenesten. Direktivet avløste et direktiv av 1987, vedlegg 2 nr. 20. Endringene er ikke vesentlige.

S-tjenesten

Tilsvarende har forsvarssjefen gitt sikkerhetsstaben dens oppdrag i et direktiv av 1978, vedlegg 2 nr. 25. I tillegg er alle avdelinger og alt personell instruert gjennom direktiver og retningslinjer, se vedlegg 2 nr. 26–28. Dette henger sammen med at

den forebyggende sikkerheten i det daglige er et avdelingsansvar og et personlig ansvar for den enkelte.

Som nevnt omfatter ikke forsvarssjefens sikkerhetsoppdrag bare egen etat, men hele statsforvaltningen. Hjemmel for dette gir en kgl. res. av 1965, vedlegg 2 nr. 22.

Lover som angår S-tjenesten er bl.a. lov om forsvarshemmeligheter av 18.8.1914 nr. 3 og lov om forsvarsviktige oppfinnelser av 26.6.1953 nr. 8.

S-tjenestens viktigste regelverk er sikkerhetsinstruksen med utfyllende bestemmelser og beskyttelsesinstruksen, se vedlegg 2 nr. 35. Disse gir bestemmelsene om graderingen og behandlingen av dokumenter som inneholder opplysninger som må beskyttes av henholdsvis sikkerhetsmessige grunner og av andre grunner. Beskyttelsesinstruksen sorterer under Statsministerens kontor.

Graderte dokumenter kan som hovedregel bare behandles av særskilt klarert og autorisert personell. Prosedyrene for dette er gitt i personellsikkerhetsdirektivene for henholdsvis forsvaret og den sivile forvaltning, se vedlegg 2 nr. 36 og 37. Direktivene er vedtatt ved kgl. resolusjon etter forutgående behandling i Stortinget, se St.meld. nr. 18 (1980-81), vedlegg 2 nr. 7.

Til gjennomføring av sikkerhets- og beskyttelsesinstruksen på området elektronisk databehandling er det gitt et eget datasikkerhetsdirektiv, vedlegg 2 nr. 38.

Bedrifter som skal utføre oppdrag for forsvaret må sikkerhetsmessig godkjennes i den utstrekning de får tilgang til gradert informasjon eller leveransene gjelder forsvarshemmeligheter. Det er derfor et eget regelverk for sikkerhetsmessig godkjenning av slike bedrifter og deres personell; se vedlegg 2 nr. 41.

I regelverket om sikkerhetstjenesten i industrien er også inntatt en kgl. resolusjon om Direktiv for sikkerhetsmessig kontroll av utenlandske borgere som er tenkt nyttet i den sivile del av statsforvaltningen.

Retningslinjene for personellsikkerhetstjenesten, inklusiv reglene om sikkerhetstjenesten i industrien, er for tiden under utredning av en arbeidsgruppe under ledelse av Forsvarsdepartementet.

O-tjenesten

Som tilhørende politiet, omfattes O-tjenesten av reglene i politiloven og politiinstruksen. De straffeprosessuelle beføyelser reguleres av straffeprosessloven og påtaleinstruksen. En hovedoppgave for politiet er å forebygge og forfølge straffbare handlinger. Det er ikke annerledes med O-tjenesten. De straffebud som er viktigst for den, finnes bl.a. i strl. "*Økonomiske og administrative konsekvenser*" i kap. 8, 9 og 12 om forbrytelser mot statens selvstendighet og sikkerhet, mot Norges statsforfatning og statsoverhode og mot den offentlige myndighet, og i lov om forsvarshemmeligheter. Det pågår en revisjon av disse lovgrunnlag med særlig henblikk på problemkomplekset terrorisme, se sikkerhetsutvalgets innstilling, vedlegg 2 nr. 10, St.meld. nr. 39 og Innst.S. nr. 246.

Telefonavlytting er et særlig etterforskningsmiddel for O-tjenesten (og narkotikapolitiet). Hjemmelen er gitt i lov av 24.6.1915 nr. 5 om kontroll med post og telegrafforsendelser og med telefonsamtaler. Som det framgår, omfatter den også post- og telegrafkontroll. Sikkerhetsutvalget har foreslått reglene erstattet av ny lovgivning.

O-tjenestens instruks er gitt ved kgl. res. av 25.11.77. Den må anses som en spesialinstruks for overvåkingen, men er prinsipielt av samme art om politiinstruksen. I samsvar med dette tilligger det ikke tjenesten bare å etterforske straffbare handlinger innenfor sitt område, men også å forebygge og motvirke slike og generelt overvåke den indre sikkerhet, på samme vis som det alminnelige politi overvåker ro og orden. I denne funksjon er politiet ikke underlagt påtalemyndigheten.

De straffebestemmelser O-tjenesten særlig skal håndheve er angitt i instruksens § 2.

Overvåkingsinstruksen har bestemmelser om utføring av tjenesten og om personellets forhold. Slik er den mer fullstendig enn forsvarets regler.

Bestemmelser om O-tjenestens organisasjon er gitt ved kgl. resolusjon, også den av 25.11.77.

O-tjenestens instruks er hjemlet i politil. §§ 3 og 8. Forsåvidt atskiller de seg også hjemmelsmessig noe fra direktivene i forsvaret.

Overvåkingsinstruksen § 3 litra e legger det til tjenesten å gi personkontrollopplysninger ved sikkerhetsundersøkelser, dvs. at personellsikkerhetsdirektivene også er hjemler for politiet m.h.t. å frambringe og meddele relevant informasjon.

O-tjenesten er i instruksen § 4 første ledd pålagt å samarbeide med fremmedkontrollmyndighetene med særlig vekt på kontrollen med tilreisende og fastboende utlendinger. Tjenesten er ikke tillagt fremmedkontrollmyndighet, men den konsulteres regelmessig i saker som har sikkerhetsmessige aspekter. Også S-staben konsulteres i visse sammenhenger i kraft av dens alminnelige ansvar for den forebyggende sikkerhetstjeneste. Utlendingsloven av 24.6.1988 nr. 64 inneholder atskillige bestemmelser som gir adgang til å ta sikkerhetsmessige hensyn.

Instruksene er inntatt som vedlegg til St.meld. nr. 39, se vedlegg 2 nr. 1. Det vises forøvrig til Fostervollutvalgets innstilling, vedlegg 2 nr. 6 og Innst.S. nr. 246.

Koordineringsutvalget

Koordineringsutvalget for etterretnings-, overvåkings og sikkerhetstjenesten er etter sin instruks av 24.9.65, se vedlegg 2 nr. 23, et rent samarbeidsorgan. Det er ikke tillagt noen myndighet. Medlemmer er sjefene for de 3 tjenestene og ekspedisjonssjefen i Utenriksdepartementets politiske avdeling. Sammensetningen og mandatet er under vurdering.

3.3 KONTROLLORDNINGENE HITIL

Regjeringens kontrollutvalg for overvåkings- og sikkerhetstjenesten ble opprettet ved kgl. res. av 6.10.72. Dets nåværende instruks er av 22.1.82, se vedlegg 3 til innstillingen. I St.meld. nr. 39 s. 38 flg. er det gitt en fylldig framstilling av utvalgets instruks og virksomhet.

Før opprettelsen av kontrollutvalget var det ingen annen kontroll med tjenestene enn den som fulgte av de to fagdepartementenes alminnelige styring. Sikkerhetsinstruksen var et unntak, forsåvidt som koordneringsutvalget (i sin daværende form) opptrådte som «Det interdepartementale kontrollutvalg» innenfor dette område. I denne egenskap førte det tilsyn med at de departementer og administrasjoner der instruksen var gjort gjeldende, fulgte bestemmelsene. På den tid var sikkerhetsundersøkelsene lukket. I en periode omkring 1963 eksisterte det derfor et rådgivende organ for O-tjenesten med oppdrag om å kontrollere grunnlaget for belastende uttalelser i saker om sikkerhetsklarering. Utvalget hadde en representant fra administrasjonen og 2 fra Stortinget. Det ble opprettet som en forsøksordning. Dets virksomhet opphørte etter et års tid.

Opprettelsen av et kontrollutvalg var Mellbye-utvalgets forslag (vedlegg 2 nr. 4 og 5). Forslaget var myntet på O-tjenesten, men kontrollen ville indirekte få betydning for S-tjenesten p.g.a. O-tjenestens sikkerhetsundersøkelser ved klarering av personell. Mellbye-utvalget avviste likevel at kontrollutvalget eller noe annet særskilt organ skulle kunne overprøve klareringsavgjørelser. Det så slike avgjørelser som en del av personalforvaltningen. Dermed var klager en sak for den overordnede tjenestlige myndighet.

Turbulensen som var årsak til nedsettelsen av Mellbye-utvalget gjaldt ikke minst E-staben. Mellbye-utvalget drøftet likevel ikke om E-tjenesten burde kontrolleres. Dette må ses i sammenheng med utvalgets mandat og med at det i et konsulterende møte mellom utvalget, statsministeren (Per Borten) og de to fagstatsrådene ble besluttet at utvalget ikke skulle beskjeftige seg med E-tjenesten uten at det hadde betydning for dets arbeide med de to andre tjenestene.

Det framgår av Mellbye-utvalgets innstilling (sammenfatningen s. 7) at stortingsrepresentant Finn Gustavsen allerede i 1964 hadde tatt et initiativ for å oppnå «en demokratisk kontroll» med tjenestene. Dette hadde ledet til en kontakt mellom justisministeren og Stortinget om muligheten for å etablere et eget kontrollorgan «parlamentarisk eller organisert annerledes». Drøftingene hadde ikke ført til noen løsning.

Mellbye-utvalget foreslo et utvalg på 3 medlemmer. Kontrollutvalget skulle oppnevnes av og være ansvarlig overfor regjeringen. Begrunnelsen for det var at det var regjeringen som var ansvarlig for O-tjenesten. Utvalget overveiet, men forkastet, tanken om at medlemmene skulle tas blant Stortingets representanter. Det fryktet at antallet da ville bli for stort og at medlemmene kunne bli «politisk pant» for virksomheten og dermed til skade både for kontrollutvalget og Stortinget. Det burde oppnevnes personer som nyter alminnelig tillit og respekt.

Mellbye-utvalget forutsatte at kontrollutvalgets uttalelser ikke ville kunne underbygges med opplysninger og begrunnelser, men pekte på at garantien ville ligge i at medlemmene ville være alminnelig respektert, «...slik at man uten begrunnelse slår seg til ro med deres uttalelse om forholdet.» I ettertid er det klart at offentligheten ikke alltid slår seg til ro med slike garantier.

Det var et «rådgivende og kontrollerende» utvalg som ble foreslått. Det skulle selv kunne kreve opplysninger, men overvåkingssjefen skulle også kunne søke råd. Likevel skulle avgjørelsene være hans eget ansvar. Utvalget skulle ikke ha avgjørelsesmyndighet. Kontrollfunksjonen ble sett som «...en slags ombudsmannsvirksomhet».

Mellbye-utvalget så et kontrollutvalg som en beskyttelse mot risikoen for at O-tjenesten i kraft av sine oppgaver og innsynsvernet kunne utvikle seg til en stat i staten. Samtidig så man verdien i at uberettiget kritikk, mistillit og uro kunne unngås.

Regjeringen sluttet seg i det vesentlige til Mellbye-utvalgets forslag om et kontrollutvalg, men innbefattet S-tjenesten i kontrollordningen, se St. meld. nr. 89 (1969-70) s. 15 (vedlegg 2 nr. 34). Regjeringen distanserte seg noe fra frykten for stortingsrepresentanter som politisk pant, men sluttet seg til konklusjonen om sammensetningen. Den tok videre avstand fra tanken om at overvåkingssjefen skulle kunne søke forhåndsrad hos utvalget. Slik rådgivning lå til de ansvarlige politiske myndigheter. Det måtte også unngås at et kontrollutvalg ble medansvarlig for forhold det senere skulle kontrollere.

Kontrollutvalgets sammensetning og første instruks ble i samsvar med dette. Ut over på 70-tallet og fram til nå har det likevel vært et visst press for å få antallet medlemmer utvidet. Det førte etter en del år til en suksessiv utviding, slik at det nå er 5 medlemmer og en varamann, i tillegg til sekretæren. To formenn har vært høyesterettsdommere. Den nåværende er advokat. Blant de øvrige medlemmer har det vært et flertall av tidligere stortingsrepresentanter/statsråder, de fleste med bakgrunn i Arbeiderpartiet og Høyre. Det nåværende utvalg har også et medlem med datateknisk ekspertise. Sekretariatsfunksjonen lå i de første ca. 10 år til en utpekt embetsmann ved vedkommende fagkontor i Justisdepartementet. Senere er sekretæren hentet fra andre deler av departementet eller utenfra. Det ligger til utvalget selv å anta sekretær.

Etter någjeldende instruks oppnevnes medlemmene for 4 år med adgang til forlengelse med inntil 2 nye perioder.

Etter instruksens § 2 har utvalget en rent kontrollerende funksjon og det skal særlig ha den enkeltes rettssikkerhet for øye. Etter § 4 plikter utvalget å behandle enhver klage. Det kan ta opp ethvert forhold av eget tiltak og særlig slike som har vært gjenstand for offentlig kritikk.

Ved klagebehandling gir utvalget en ubegrunnet konklusjon om klagen foranlediger kritikk eller ikke. I tilfelle kritikk, skal det gis en samtidig innberetning til fagdepartementet (§ 4 annet ledd). Utvalget er bundet av sikkerhets- og beskyttelsinstruksenes regler og må følgelig gradere innberetninger som inneholder opplysninger som må beskyttes.

Kontrollutvalget kan etter § 6 ikke instrueres av andre enn Kongen i statsråd.

Utvalgets årsberetninger (§ 5) har av regjeringen vært framlagt for Stortinget med ujevne mellomrom. Vanligvis har det vært samlet opp 4 – 5 årsmeldinger i hver stortingsmelding.

3.4 ERFARINGENE MED KONTROLLUTVALGET

I kontrollutvalgets virksomhet kan det skilles mellom tilsynsvirksomhet og behandling av klager og særlige saksforhold.

Gjennomsnittlig har kontrollutvalget årlig hatt ca. 4 tilsynsmøter med Overvåkingsentralen og ca. 3 med sikkerhetsstaben. For overvåkingen omfatter tilsynet en løpende kontroll med hjemlene for telefonavlytting og en gjennomgang av alle nye overvåkingssaker, opprinnelig bare for norske borgere, senere for alle kategorier. I tillegg tas det stikkprøver og følges med i at arkiver og registre holdes i instruksmessig orden. For sikkerhetsstaben består tilsynet i første rekke i en gjennomgang av alle saker hvor klarering for behandling av graderte dokumenter er blitt nektet eller frarådd eller hvor det er bedt om begrunnelse for klareringsnektelse.

Kontrollutvalget har gjennom årene foretatt enkelte tilsynsreiser til regionale og lokale overvåkingsledd.

I den senere tid har utvalget intensivert sin tilsynsvirksomhet. Det er nå månedlige tilsynsmøter, ferietiden unntatt, i Overvåkingsentralen. Utvalget har også gått dypere inn i rutiner og kompetansefordeling internt. Det er foretatt nye tilsynsreiser og det er gjort undersøkelser omkring rutineene hos bistandsorganer.

Utvalget mottar årlig et mindre antall klager vedrørende tjenestene. Gjennomsnittlig kan det dreie seg om knapt 10 årlig mot O-tjenesten og ca. 2 årlig mot S-tjenesten.

For S-tjenestens del dreier klagesakene seg stort sett om det er bygget på riktig faktum og utøvet et adekvat skjønn ved klareringsnektelser.

For O-tjenestens del er klagerne stort sett mennesker som anser seg overvåket. De fleste er enkle å avgjøre fordi klagerne er ukjente for tjenesten. Mange beror på at klagerne har uriktige oppfatninger om hva O-tjenesten befatter seg med eller hvorledes den opererer.

I tillegg til dette har kontrollutvalget gjennom årene hatt et antall saker med større rekkevidde. Noen har vært klager. Andre har utvalget tatt opp etter Justisdepartementets anmodning eller av eget tiltak, bl.a. som følge av presseomtale eller kritikk. Flere har vært meget arbeidskrevende. Det har vært nødvendig å tilkalle bistand. En statsadvokat har vært brukt, likeledes tjenestemenn fra bl.a. Kriminalpolitisen. Erfaringene med bistand har vært meget gode, men bruk av politi- og påtatalemyndighetens tjenestemenn reiser et tillitsspørsmål, se bl.a. St.meld. nr. 39 s. 41.

Selv med bistand, har arbeidet med disse saker vært såpass tidkrevende at det løpende tilsynet har måttet vike noe, spesielt fordi de tunge sakene gjerne kommer i bølger.

Som det framgår av St.meld. nr. 39 s. 40 flg., er det behov for bygge ut utvalgsinstruksens regler om saksbehandling. Det er i denne forbindelse aktuelt å jevnføre med reglene for granskingskommisjoner. Det er antatt at selve rundskrivet om granskingskommisjoner, vedlegg 2 nr. 3, ikke gjelder direkte for kontrollutvalget, men at reglene – med de begrensninger som følger av hensynet til hemmeligholdelse – likevel kan ha anvendelse fordi de stort sett ikke avspeiler annet enn alminnelige saksbehandlingsprinsipper.

Kontrollutvalget disponerer nå eget kontor med safe i regjeringskvartalet. Kontorforholdene og de internadministrative rutiner er likevel et problem, spesielt p.g.a. det høye graderingsnivået på sakene som behandles.

3.5 ANDRE KONTROLLMYNDIGHETER

Stortingets ombudsmann for forvaltningen

Stortingets ombudsmann for forvaltningen kontrollerer virksomheten i hele den offentlige forvaltning i det øyemed å sikre at det ikke øves urett mot den enkelte borger, jfr. lov av 22.6.1962 nr. 8 §§ 3 og 4. Han behandler saker etter klage, men kan også ta opp forvaltningsforhold av eget tiltak. Etter lovens § 4 siste ledd kan Stortinget unnta deler av et offentlig organs virksomhet fra Ombudsmannens virksomhet. Denne adgang er ikke brukt. EOS-tjenestene faller derfor innenfor sivilombudsmannens kontroll så langt formålet med den rekker. Det samme gjør virksomheten til regjeringens kontrollutvalg.

Sivilombudsmannen har adgang til forvaltningens lokaler og han kan kreve framlagt alle de opplysninger som han trenger for å utføre sitt verv, jfr. lovens § 7 første ledd og § 8. I forhold til opplysninger som er underlagt taushetsplikt står han likevel i samme stilling som domstolene, jfr. tvml. §§ 204–209 og ombudsmannsl. § 7 annet ledd. Graderte opplysninger kan han derfor ikke få uten Kongens tillatelse for den enkelte gang. Kommisjonen vil anta at regelen må gjelde tilsvarende for såkalte «graderte anlegg» m.v. som må hemmeligholdes fordi det vil skade rikets sikkerhet om deres eksistens, bemanning eller utrustning blir kjent.

Sivilombudsmannen kan ikke endre trufne vedtak eller gi forvaltningen pålegg. Hva han gjør, er å uttale sin mening, jfr. lovens § 10. Det er imidlertid begrensninger, for såvidt som han ikke kan kritisere forvaltningens skjønnsutøvelse såfremt den ikke er klart urimelig. Finner han at det er begrunnet tvil om forhold av betydning i saken, kan han i tillegg gjøre oppmerksom på det. Adgangen til å uttrykke tvil benyttes ikke så sjelden, og gir atskillig innflytelse.

Et særtrekk ved ombudsmannsfunksjonen er at ombudsmannen ikke har noen ubetinget plikt til å behandle klager. Han avgjør selv (diskresjonært) om en klage gir tilstrekkelig grunn til behandling, jfr. lovens § 6 siste ledd.

Ombudsmannens sanksjoner består i kritikk og i at hans årsmeldinger går til Stortinget. Forsømmelser og feil av større betydning kan han dessuten gi Stortinget særskilt melding om. Ombudsmannen kan rå til at en klager gis erstatning. Han kan også anbefale søksmål, og med den virkning at fri sakførsel blir innvilget (retts-hjelpsloven § 19 nr. 3).

Ombudsmannens meldinger behandles nå av den nye kontroll- og konstitusjonskomiteen, som avgir innstilling til Stortinget. Behandlingen kan medføre at regjeringen må redegjøre overfor Stortinget og rette seg etter pålegg det vedtar.

Sivilombudsmannens alminnelige instruks fastsettes av Stortinget, men under utførelsen av sit verv handler han selvstendig og uavhengig av Stortinget.

Etter det opplyste forekommer det at sivilombudsmannen behandler klager mot O-tjenesten, men ingen sak har munnet ut i kritikk.

Datatilsynet

Både S- og O-tjenesten forvalter personopplysninger og faller dermed under virksomhetsområdet til Datatilsynet, jfr. kap. II i lov av 9.6.1978 nr. 48 om personregistre m.m. Det ligger til Datatilsynet å følge med i og kontrollere personregistre og bruken av dem. I motsetning til Sivilombudsmannen har det beslutningsmyndighet i forhold til det regelsettet det forvalter. Som Sivilombudsmannen kan Datatilsynet kreve tilgang til alle opplysninger og lokaliteter uten hensyn til bestemmelser om taushetsplikt. Lovens § 5 annet ledd gir imidlertid Kongen adgang til å gjøre unntak. Med denne hjemmel er det ved kgl. res. av 21.12.79 bestemt at registre som er nødvendige ut fra beredskapshensyn eller hensynet til rikets sikkerhet er unntatt fra personregisterl. §§ 4, 5 og 7. Eventuell tvil om rekkevidden av unntaket avgjøres av Justisdepartementet. Unntaket betyr ikke at EOS-tjenestenes personregistre er unntatt fra konsesjonsplikt.

Datatilsynet er et forvaltningsorgan, og dermed selv undergitt sivilombudsmannens kontroll.

Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite

Komitestrukturen i Stortinget er endret med virkning fra høstsesjonen 1993, se vedlegg 2 nr. 31 og 32. Herunder er den nye kontroll- og konstitusjonskomiteen gitt anledning til å ta opp saker av eget tiltak ved at den kan foreta de undersøkelser i forvaltningen som den anser nødvendig for Stortingets kontroll, jfr. Stortingets forretningsorden § 12 nr. 8 femte ledd. Denne nye rolle for en stortingskomite kan komme til å overlape sivilombudsmannens virksomhet. Det er derfor nevnt av presidentskapet at komiteen må samordne sin virksomhet med sivilombudsmannens (vedlegg 2 nr. 31 s. 4 spalte 2).

Forretningsordenen setter ingen uttrykkelige grenser for hvilke sakområder og forvaltningsgrener komiteen kan gå inn i. Men presidentskapet understreker i premissene for endringen (vedlegg 2 nr. 31 s. 4) at «...formålet med undersøkelsene må være å fremskaffe opplysninger som anses nødvendige av hensyn til Stortingets kontroll med forvaltningen, d.v.s. nødvendige for at Stortinget skal kunne håndheve det konstitusjonelle og parlamentariske ansvar for Regjeringens medlemmer.»

Riksrevisjonen

EOS-tjenestene er, som all annen statsadministrasjon, underlagt Riksrevisjonens revisjon.

Straffeforfølgning m.m.

For lovbrudd begått i tjenesten er politiets og forsvarrets personell straffansvarlig som enhver annen. I tillegg har straffeloven kap. 11 og 33 egne bestemmelser om forbrytelser og forseelser i offentlig tjeneste. Best kjent er bestemmelsen om grov uforstand i tjenesten (strl. § 325 nr. 1). Videre gjelder det særlige straffebestemmelser i militære tjenesteforhold, se den militære straffelov, særlig "*Kontrollmodell*" i kap. 6 og "*Regelverk*" i 7. Militært personell kan desuten refses disiplinært, også for forhold som ikke er straffbare, jfr. lov om militær disiplinærmyndighet av 20.5.1988 nr. 32.

Etterforskingen av mulige straffbare handlinger som ansatte i politiet har begått i tjenesten, foretas i medhold av påtaleinstruksen kap. 34, jfr. straffeprosessl. § 67

siste ledd, av Særskilte etterforskningsorganer (SEFO). Avgjørelsen av påtalespørsmålet hører under den overordnede påtalemyndighet.

Etter påtaleinstruksens § 34-1 første ledd skal ikke SEFO foreta etterforskning i «saker som behandles av overvåkingstjenesten». Unntaket er forstått slik at SEFO ikke etterforsker lovovertridelser som det ligger til O-tjenesten å etterforske etter overvåkingsinstruksens § 2, f.eks. spionasje forøvet av en tjenestemann. Den praktiske betydning av dette er at SEFO vil foreta etterforskning i de aller fleste tilfeller hvor personell i overvåkingsjenesten er mistenkt for straffbare handlinger.

I forsvaret ligger etterforskningen og påtalesfunksjonene enten til militærpolitiet og den militære påtalemyndighet (generaljurisdiksjonssjefene m.m.) eller oppgavene utøves av den sivile politi- og påtalemyndighet. Refselsesmyndigheten kan bare utøves av de militære sjefer. I alle disse spørsmål står generaladvokaten sentralt.

Straffeforfølgning og refselse av EOS-tjenestenes personell angår utredningen av en kontrollordning av to grunner. For det første kan etterforskning og kontroll komme til å foregå samtidig. For det annet kan opplysninger kontrollen tilveiebringer komme til å bli brukt i en etterfølgende straffe- eller refselsesak.

3.6 ANDRE LAND OG INTERNASJONAL RETT

Danmark

I medhold av lov 1988-07-06 nr. 378 om etablering af et udvalg om forsvarets og politiets etterretningstjenester velges det et utvalg på 5 folketingsmedlemmer av de partier som har sete i folketingets presidium. Regjeringen skal holde utvalget orientert om retningslinjene for tjenestene og om alle vesentlige sikkerhets- og utenrikspolitiske forhold som er av betydning for tjenestenes virksomhet. Utvalget kan gi uttrykk for sin oppfatning om de spørsmål det behandler. Utvalgets virksomhet omfatter hele den organiserte EOS-tjeneste.

Som det framgår, er det her i første rekke tale om et parlamentarisk innsyn i og mulig påvirkning av tjenestenes virksomhet, ikke om en egentlig kontrollfunksjon. Regjeringen kan selv forelegge saker for utvalget. I tidsrommet 1988-92 har utvalget hatt 43 møter og stillet 141 spørsmål til ministrene. Utvalget er ikke pålagt å rapportere til noen instans, og det har full taushetsplikt.

Siden 1964 har et 4-manns utvalg oppnevnt av regjeringen ført kontroll med O-tjenestens registrering og formidling av personopplysninger.

Folketingets ombudsmann for forvaltningen har full kontrollrett med EOS-tjenestene.

Sverige

Forsvarets underrettelsesnemnd (se SFS 1988:552) fører kontroll med E- og S-tjenesten (MUST). Av nemndens 6 medlemmer er 2 oppnevnt av regjeringen. Nemnden kontrollerer metoder, registre og prinsipper for rekruttering og utdanning. Den rapporterer til øverstkommanderende, men kan ved behov også gi rapport til regjeringen. Den fungerer delvis som et styre.

Rikspolisstyrelsens styre fører også kontroll med O-tjenesten. Styret skal bl.a. påse at regjeringens retningslinjer følges. I prinsippet kan det kontrollere alle sider ved virksomheten, men i praksis har det unnlatt å gå inn i operasjoner. Det har 8 medlemmer, hvorav 6 er representanter for de største partiene i Riksdagen.

Riksdagens justitieombud har fullt innsyn i EOS-tjenestene og behandler visstnok atskillige slike saker. Gjelder en sak taushetsbelagte opplysninger, behandles den også som gradert. Justitieombudsordningen går tilbake til det tidlige 1800-tall

og var opprinnelig innrettet på å forfølge lovbrudd begått av administrasjonens embets- og tjenestemenn. Det dreide seg med andre ord om en inspiserende og kontrollerende virksomhet med særlig sikte på å avdekke lovbrudd, men perspektivet er vesentlig videre nå.

I tillegg til dette utøver regjeringen selv tilsyn og kontroll gjennom justitiekansleren. Forsåvidt er systemet dobbeltsporet.

Storbritannia

Etter Interception of Communications Act 1985 og Security Service Act 1989 ligger det som hovedregel til secretary of state å beslutte straffeprosessuelle inngrep av hensyn til rikets sikkerhet. Virksomheten kontrolleres av en kommisjonær for hver lov. Vedkommende skal være en høy embetsdommer. I tillegg er det organisert et utvalg, et tribunal, som enhver kan klage til hvis de anser seg utsatt for uberettigede inngrep av en slik art som lovene omfatter. Utvalget har en domstolsliknende funksjon. Hvis det anser at loven ikke er overtrådt, gis klageren melding om det. Anses loven overtrådt, blir også det meddelt. Tribunalet kan oppheve trufne beslutninger. Det kan også bestemme at ulovlig innsamlet materiale skal destrueres og det kan tilkjenne klageren erstatning.

Kommisjonæren skal bistå tribunalet. Han avgir rapport til statsministeren, som framlegger den for parlamentet. Statsministeren kan utelate opplysninger hvis offentliggjøring vil skade tjenestenes framtidige arbeid, men det skal framgå om så har skjedd.

Loven av 1985 gjelder enhver hemmelig interception, d.e. avlytting, brevkontroll m.m. og uansett hvilken tjeneste som utfører den. Loven av 1989 gjelder bare det vi vil kalle O-tjenesten.

I november 1993 ble det fremmet en lovproposisjon om de sivile etterretnings-tjenestene (Intelligence Services Bill). Loven fastsetter tjenestenes (d.e. SIS og GCHQ) oppgaver, organisasjon og beføyelser. Etter lovutkastet skal etterretnings-tjenesten kontrolleres på same vis som fastsatt for Security Service. I tillegg foreslås det en kontrollkomite for de tre tjenestene. Komiteen skal kontrollere økonomi, administrasjon og policy. Den skal oppnevnes av regjeringen, men etter konsultasjoner med opposisjonen. Om rapportering foreslås tilsvarende regler som de som gjelder for kommisjonæren.

Lovforslaget omfatter ikke den militære etterretningstjenesten (DIS).

Canada

En generalinspektør fører kontroll med den sivile EOS-tjenesten. Han rapporterer til visestatsministeren. En komite, SIRC, har til oppgave å forhindre politisk misbruk. Den har 3–4 medlemmer. Medlemmene har ikke sete i parlamentet, men iallefall formannen har lang politisk erfaring, og han oppnevnes etter politiske konsultasjoner. Komiteen fungerer som et slags styre/tribunal i forhold til generalinspektøren (jfr. UK). Det har tilgang på alle opplysninger unntatt kildeidentitet, opplysninger fra utenlandske tjenester og sensitive operative opplysninger. Komiteen rapporterer til statsministeren og den gir sine årsmeldinger til parlamentet.

Det foreligger ikke opplysninger om kontroll med militære EOS-tjenester.

Australia

Kontrollordningene minner om de kanadiske, men komiteen består av 7 parlamentarikere og har en sammensetning som reflekterer parlamentets.

Tyskland

Det tyske systemet er noe uoversiktlig, delvis fordi Tyskland er en forbundsstat. Det er angitt 3 EOS-tjenester: en ikke-militær etterretningstjeneste (BND), en militær etterretnings-, kontraetterretnings- og sikkerhetstjeneste (MAD) og en sivil overvåkingstjeneste (BfV). Hver delstat har imidlertid sin operative O-tjeneste. BfV synes således å ha en funksjon parallell til den vår Kriminalpolitisen har i kriminalitetsbekjempelsen, dvs. at den er et organ for samordning og generering av kunnskap og ekspertise. BfV står også for personellsikkerhetskontrollen.

Hvis det blir tale om regulær politietterforskning eller bruk av straffeprosessuelle forføyninger, behandles saken av de ordinære rettslige organer, dvs. politiet, påtalemyndigheten og domstolene. Tapping av kommunikasjon, jfr. UK, kan likevel skje etter Innenriksdepartementets vedtak, men gjennomføring krever godkjenning av en særskilt kommisjon (G-10 commission). Den velges av en forbundsdayskomite på 5 medlemmer. Komiteen får halvårlige redegjørelser fra Innenriksdepartementet. I tillegg har Forbundsdagen en kontrollkomite med nær ubegrenset kontrolladgang. Dens innsynsrett begrenses bare av hensynet til kildevern. Det ligger også andre kontrollelementer i det tyske systemet, men disse er av et mer alminnelig slag.

MAD er bare en gren av den samlede militære E- og S-tjenesten. De øvrige deler omfattes ikke av kontrollkomiteens mandat, men de er underlagt samme parlamentariske kontroll som forsvaret forøvrig.

BfV gir en årlig rapport som i ugradert form omhandler alle grupperinger som kan true forfatningen.

Nederland

En parlamentarisk komite mottar 1 – 3 ganger i året rapporter om virksomheten til den sivile sikkerhets- og overvåkingstjenesten (BVD). Komiteen har tilgang til alle opplysninger, men unntakene som er angitt for Canada gjelder i alminnelighet.

Klagere kan klage til E- og S-tjenestenes felles fagkomite og videre til den nederlandske sivilombudsmannen.

Det er ukjent om det også foretas kontroll med militære tjenester.

Nærværende framstilling om andre land bygger på materiale mottatt fra Stortingets justiskomite, fra E- og S-staben og O-sentralen, samt fra andre kilder.

Opplysningene må tas med forbehold. Det vil alltid hefte usikkerhet ved opplysninger om andre land. Forskjellene i forfatningsmessige, rettslige og administrative tradisjoner er også så store at direkte sammenlikninger blir vanskelig.

Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen

Statene har ulike regler for beslutning om og iverksetting av telefonavlytting og andre former for innsyn i kommunikasjon, men de har stort sett det til felles at siktede ikke får kunnskap om tiltaket. Hans partsrettigheter og overprøvningsmulighet kan dermed bli nokså illusorisk. Dette har vært forsøkt avbøtet på flere vis, men en ideell løsning er vanskelig å finne.

To saker har på denne bakgrunn vært prøvet mot menneskerettighetskonvensjonen. Den ene var den tyske Klass-saken, vedlegg 2 nr. 39, hvor den tyske stat ble frifunnet ved dom i menneskerettighetsdomstolen. Erfaringene med den er trolig noe av bakgrunnen for dagens tyske ordninger.

Den andre er den norske Lysestøl-saken. Lysestøl mente seg telefonavlyttet. Regjeringens kontrollutvalg fant intet å kritisere. Lysestøl anla deretter sak for norske domstoler med krav om bl.a. framleggelse av eventuell kjennelse om avlytting, men vant ikke fram, se Rt. 1983 s. 1483. Han bragte så saken inn for den europeiske

menneskerettighetskommissjonen. Kommisjonen avviste den etter skriftlig behandling, se vedlegg 2 nr. 40. Kommisjonen anså ikke at art. 8 om privatlivets fred eller art. 13 om krav til effektiv klagemulighet (effective remedy) var overtrådt. Det ble lagt vesentlig vekt på kontrollutvalgets funksjon. Et poeng i saken er at det fra norske myndigheters side aldri ble opplyst om Lysestøl faktisk hadde blitt avlyttet eller ikke.

KAPITTEL 4

Hensyn og behov**4.1 KARAKTERISTISKE TREKK VED EOS-TJENESTENE****4.1.1 Fellestrekk**

EOS-tjenestene har atskillig til felles, men det er vesentlige forskjeller, også i slikt som de er sammen om. De har også fellestrekk, hver på sitt vis, med andre etater og organer.

Hemmeligholdelsen er et fellestrekk. Den varierer betydelig, og kan ikke betegnes som et kjennetegn. Det er utstrakt hemmeligholdelse også ellers i samfunnet, i det private som i det offentlige. Bedrifter verner om sine produksjonsmetoder, utenriksetaten om sin informasjonsstrøm, finansmyndighetene om sine pengepolitiske planer, helse- og sosialvesenet om sine klienter og forsvaret om militære planer. Hemmeligholdelsen kolliderer med den alminnelige offentlige interesse i innsyn og debatt.

EOS-tjenestene er også sammen om å tjene hensynet til rikets sikkerhet, men de er ikke alene om det, og de gjør det på ulikt vis. Hele forsvaret er satt til å ivareta rikets sikkerhet, og med det hele totalforsvaret. I forhold til forsvaret er E- og S-tjenestene å anse som støtteelementer. I utformingen av utenrikspolitikken har sikkerhetshensyn stor vekt. Det alminnelige politiske oppgave er å ivareta borgernes sikkerhet dvs. at det ikke arbeider på makro-, men på mikroplanet. Derfor er politiets ordenstjeneste og etterforskning funksjonelt sett beslektet med overvåking.

Som hemmeligholdelsen, har ivaretagelsen av sikkerhetsinteressene en kostnad. Dersom målbedømmelsen svikter eller midlene ikke blir riktig avpasset, kan borgernes faktiske og opplevde frihet bli truet.

De 3 tjenestene samarbeider i varierende grad med utenlandske tjenester. Dette samarbeidet er nødvendig for at norske myndigheter skal få grunnlag for å ivareta legitime norske sikkerhetsinteresser.

Tjenestenes arbeidsmetoder oppfattes som utradisjonelle, men preges like mye av at de er høyt spesialiserte som av at de er uvanlige. Feks. er O-tjenestens metoder stort sett politiets vanlige. Det er arbeidsområdet som særmerker dem.

Deler av tjenestenes virksomhet berører personvernet. Deres betydning for den enkeltes rettssikkerhet varierer imidlertid fra ingen til markant.

I kraft av hemmeligholdelsen og oppgavens art er tjenestene i mer enn alminnelig grad regjeringens eksklusive apparater. Deres resultater brukes av regjeringen, men kan i urette hender også misbrukes.

Disse forhold har medført at tjenestene er omgitt av en aura som gir rikelig mulighet for spekulasjon og mytedannelser. Det er imidlertid et objektivt faktum at tjenestenes funksjon stiller særlige krav til grensesetting og styring. Presis grensesetting i regelverk er vanskelig fordi virksomheten skjer i et krysningfelt mellom oveordnede samfunnshensyn, samtidig som den må tilpases de politiske og militære realiteter til enhver tid. Det må utøves et skjønn i det daglige virke. At virksomheten drives med forstand og med forståelse for de løpende politiske forhold, nasjonalt og internasjonalt, framtrer som svært viktig.

Som en konsekvens av disse forhold kan man se behovet for at EOS-tjenestenes virksomhet følges av en kontrollinstans som har tillit i det politiske miljø og samfunnet forøvrig, som et slags felles trekk ved dem. Premissene for å kontrollere dem er imidlertid ikke de samme for alle 3 tjenester.

4.1.2 Særtrekk

E-tjenesten

E-stabens oppdrag er rettet mot den ytre trussel. Dens oppgave er å gi den informasjon som skal til for at landets forsvar og beredskapsnivå til enhver tid kan være tilpasset den trussel vi står overfor, herunder at beslutninger kan treffes i tide på adekvat informasjonsgrunnlag. At tjenesten tilhører forsvaret, betyr at dens virksomhet skal ligge innenfor rammen av forsvarssjefens oppdrag, dvs. at det er fremmede militære styrker og installasjoner og bruken av dem som interesserer. Tjenesten er ikke rettet mot norske innvånere.

E-staben har stor teknisk/elektronisk kapasitet og kompetanse. Det er mulig å misbruke denne evne, men i større utstrekning vil det vanskelig kunne skje uten å bli avdekket.

E-stabens informasjon skal samordnes, evalueres og framstilles på en forståelig måte. Konsekvensene av illojalitet under prosessen kan bli alvorlige og svikt vil være vanskelig å avdekke fordi innsynsvernet og kompleksiteten begrenser muligheten for å se tjenesten i kortene.

Tjenesten samarbeider i stor utstrekning med tjenester i andre land, i første rekke med våre alliansepartnere. Det er gjensidighet i informasjonsstrømmen. Informasjonsutvekslingen er vital.

Graderingsnivået i E-tjenesten ligger gjennomgående høyt fordi etterretningene, kildene og metodene ofte er sensitive. Også graderingsnivået på opplysninger fra samarbeidende utenlandsk tjenester, eller NATO, kan ligge høyt. Tjenesten er tradisjonelt den som offentligheten har hatt minst innsyn i, men dens produkt inngår i analysegrunnlaget i offentlige dokumenter.

S-tjenesten

At S-tjenesten er forebyggende, betyr at den er defensiv. Formålet er sikring av opplysninger, personell og materiell mot fremmed etterretningsvirksomhet, subversjon, sabotasje og terrorisme. Sikringstiltakene er rettet mot enhver fordi opplysninger som er tilgjengelige for alle dermed også ligger åpne for fremmed etterretning.

S-staben har et oppdrag som omfatter hele statsforvaltningen, men det dreier seg om et overordnet oppsyn og ansvar for retningslinjene, jfr. foran under "[Kort om tjenestene og tidligere utredninger](#)" i kap. 3.1 og "[Oppnevning, mandat og arbeid](#)" i 2.

Tjenestens ene hovedarbeidsområde består i fysisk og elektronisk sikring og sambandssikring. Herunder drives en meget begrenset monitoring av militært samband med sikte på å forebygge brudd på sambandssikkerhetsrutiner.

I medhold av personellsikkerhetsdirektivene foretas det årlig et stort antall klareringer og autorisasjoner på ulike nivåer i forsvaret og statsadministrasjonen forøvrig. Tallmessig veier klareringen av vernepliktig førstegangspersonell tungt, men for denne kategori har klareringsspørsmålet minst betydning, relativt sett. For militært personell som søker opptak ved forsvarets skoler er klarering viktig. For statsansatte kan klarering være avgjørende for videre karriere, spesielt til toppstillingene, i første rekke fordi så godt som alle statsetater er involvert i totalforsvarets beredskapsarbeid. For militært personell kan klareringsnektelse få alvorlige konsekvenser for yrkesutøvelsen. Det samme gjelder for utenriktjenestens personell.

Klareringene av ansatte i bedrifter som får leveranser til forsvaret og andre offentlige etater har stort sett mindre betydning for den enkelte fordi bedriftene vanligvis har nok personell å ta av og de fleste oppdrag er tidsbegrenset. Derimot kan det ha stor økonomisk betydning for bedriften som sådan om den blir sikkerhetsmessig godkjent for leveranser til det offentlige.

Den personrettede virksomheten i FO/S medfører at det bygges opp store arkiver og registre.

Det er antatt at klareringsavgjørelser ikke er enkeltvedtak etter forvaltningsloven, men tjenestlige forføyninger, jfr. unntaksbestemmelsen i lovens § 2 annet ledd. For sikkerhetsmessig godkjenning av bedrifter og deres personell dreier det seg om betingelser for å inngå kontrakter. Forvaltningsmessig sett ligger imidlertid disse typer avgjørelser i en gråsoner og slektskapet med enkeltvedtak er stort, se prof. dr. juris T. Eckhoffs artikkel i vedlegg 2 nr. 43. Forholdet til forvaltningsloven er etter det opplyste et hovedpunkt under det pågående revisjonsarbeidet, jfr. foran under "*Hjemmelsforhold*" i kap. 3.2.

Personellsikkerhetstjenesten er et tungt arbeidsområde for FO/S. Graderingsnivået er stort sett lavt, men vil reflektere graderingsnivået på de opplysninger som mottas fra O-tjenesten.

Sett under ett er S-tjenesten den minst hemmelige av de 3 tjenestene.

O-tjenesten

O-tjenesten er beslektet med S-tjenesten for såvidt som dens arbeidsområde er den indre sikkerhet og virksomheten er personrettet. Den avviker vesentlig fra S-tjenesten ved at dens oppdrag er offensivt. Den forebygger ved å skaffe seg kunnskap om trusselen og ved å straffeforfølge når den slår ut i straffbare handlinger.

Sett bort fra bistanden til personellsikkerhetstjenesten, er straffebedene som gjelder rikets sikkerhet, jfr. overvåkingsinstr. § 2, basis for all overvåkingsvirksomhet og tjenesten kan ikke gå ut over de rammer som følger av det. Det er imidlertid ikke nødvendig at straffbar handling er øvet. Mistanke om at slike handlinger forberedes er nok til at tjenesten har et ansvar for å innhente og arkivere opplysninger om de ansvarlige. Også under bistanden til personellsikkerhetstjenesten ligger det en tilknytning til mulig straffbar handling, for såvidt som hensikten med personellsikkerhetsdirektivene er å sile ut personer som det kan fryktes at vil begå sikkerhetsbrudd.

Lovlig politisk virksomhet kan ikke i seg selv medføre overvåking. Forbrytelser mot rikets sikkerhet vil imidlertid ofte være rettet mot det politiske miljø, og de kan også være politisk motivert. For såvidt virker tjenesten i et spenningsfelt.

Tjenestens virksomhet kan i verste fall ha store konsekvenser for den enkelte. Alvoret ligger i at overvåking i seg selv er støtende og vil oppleves som dypt krenkende for den som utsettes for den, ikke minst hvis det er blitt benyttet metoder som telefonavlytting. Hvis bestemte politiske grupperinger generelt føler seg overvåket, vil det kunne innvirke på den politiske debatten og skade den alminnelige menings- og ytringsfrihet.

Særlig skadelig ville det være om O-tjenestens opplysninger skulle bli tilgjengelige i det politiske miljø og brukt overfor politiske motstandere.

Bekjempelse av terrorisme har blitt en stadig viktigere del av O-tjenestens virksomhet. Terrorismen er oftest politisk motivert skadeforvoldelse, trusler o.l. Grensen mot skadeforvoldelse av andre grunner kan bli uklar. Samtidig er terrorisme i atskillig utstrekning vevet sammen med mer tradisjonell kriminalitet, f.eks. økonomisk eller på narkotikasektoren, ofte til finansiering eller understøttning av den politiske delen. Det vil derfor kunne være et nært samarbeide mellom O-tjenesten og det øvrige politi. Da terrortrusselen, i likhet med spionasjetrusselen, oftest har sin rot i fremmede stater, er O-tjenesten også pålagt å samarbeide med fremmedkontrollmyndighetene.

O-tjenesten samarbeider med tilsvarende tjenester i andre land i den utstrekning det ivaretar norske sikkerhetsinteresser. Samarbeidet er vesentlig for tjenestens

effektivitet. Det er dårlig balanse i bytteforholdet, dvs. at O-tjenesten mottar flere opplysninger enn den gir.

Informasjon som går til Norge vil vanligvis ikke skape noe problem. Med informasjon som vi gir fra oss stiller det seg annerledes fordi vi ikke vil ha noen kontroll over hvordan den benyttes, jfr. forsåvidt Mossad-saken. Samarbeidet krever derfor atskillig aktsomhet.

O-tjenestens opplysninger er forholdsvis høyt gradert, men sjelden høyere enn HEMMELIG. Uansett gradering, dreier det seg i stor utstrekning om personømfintlige opplysninger.

4.2 KONTROLLBEHOVET

4.2.1 Kontrollbegrepet

Stortingets vedtak om at det skal opprettes et kontrollutvalg sier intet om hva slags kontroll som skal øves. I Innst.S. nr. 246 s. 19 sp. 1 sier imidlertid en samlet justiskomite seg tilfreds med regjeringens intensjoner om endring og utbygging av regjeringens kontrollutvalgs instruks, jfr. St.meld. nr. 39 s. 40 flg. Videre nevner justiskomiteen at det eksisterende kontrollutvalg var ment å ha en rent kontrollerende, ikke en rådgivende, funksjon, og at justiskomiteen senest i samband med Mossad-saken sluttet seg til departementets syn om at regjeringens kontrollutvalg ikke skal trekkes inn i beslutningsprosessen, men bare ivareta kontrolloppgaven (Innst.S. nr. 246 s. 17 sp. 2).

Kommisjonen har videre merket seg at Justiskomiteens mindretall framhever at et nytt kontrollorgan «...skal ha en rent kontrollerende funksjon, og ha den enkeltes rettssikkerhet for øye...». Også flertallet betoner vernet av den enkelte som kontrollens formål (Innst.S. nr. 246 s. 21 sp.1 og 2).

Etter kommisjonens bedømmelse betyr disse uttalelser samlet sett at et nytt kontrollorgan i det minste skal føre en kontroll av samme art som dagens. Kommisjonen oppfatter det videre slik at det er dens oppgave å gjennomgå de ulike typer kontrollfunksjoner med sikte på å klarlegge både hvilke typer kontroll man bør ha, og i hvilket omfang.

Selv om kommisjonen anser en gjennomgang av de ulike kontrollformene som nødvendig, er det grunn til å understreke at det i praksis ikke er helt enkelt å trekke klare grenser.

Kontroll er en *styringsbeføyelse* og et *styringsansvar*. Departementene har *kontroll- og instruksjonsmyndighet* over sine ytre etater. Stortinget kontrollerer forvaltningen, men det har ikke en ubegrenset instruksjonsmyndighet, jfr. "*Konstitusjonelle hensyn*" i kap. 4.5. Kontrollen med forvaltningen har vært et viktig spørsmål for Stortinget. Foranlediget bl.a. av Kings Bay-saken, ble det foretatt en bred utredning av Ingvaldsen-utvalget. Utredningen er trykt som NOU 1972:38. I den, Innst.S. nr. 277 (1976-77) og stortingsdebatten, se vedlegg 2 nr. 43–45, er det nedfelt prinsipielle synspunkter på kontroll og forholdet mellom Storting og regjering.

Det framtrer som en etablert oppfatning at et kontrollorgan som bare er tillagt uttalerett, ikke kan sies å utøve styringsmyndighet. Likefullt vil en kontrollordning alltid ha betydning for maktfordelingen. Hvis et departement oppretter et særskilt kontrollorgan for en ytre etat, vil organet uvegerlig få en viss makt, men også departementets egen makt vil bli styrket. Etatens vil bli redusert. En slik kontroll som følger *styringslinjen* vil imidlertid ikke ha noen virkning på departementets styringsansvar. Annerledes blir det hvis det opprettes en kontroll på siden av styrings(kommando)linjen. Stortinget kontrollerer til vanlig forvaltningen gjennom regjeringen. Hvis Stortinget velger å etablere kontroll direkte med en ytre etat, vil det ikke bare øke Stortingets makt på bekostning av fagdepartementets, men kan også – de facto

– redusere departementets styringsansvar. Jo mer inngripende kontrollen blir, desto mer ansvar tar kontrollorganet og Stortinget. Økt ansvar ved en løpende kontroll, vil til gjengjeld svekke Stortingets handlefrihet ved en etterfølgende.

Enhver kontroll vil altså inneholde et styringselement fordi innsyn gir ansvar og fordi den har en signalvirkning både i den enkelte sak som behandles og i liknende framtidige saker. Likefullt går det et grunnleggende skille mellom instruksjon og kontroll. Det er bred enighet om at et nytt kontrollorgan ikke skal ha styringsfunksjoner. Innebyrden av det er at det ikke skal ha instruksjonsmyndighet. Men innebyrden er nok også at kontrollen ikke må bli så inngripende at fagdepartementenes styringsmulighet og -ansvar svekkes vesentlig. Likeledes må det ligge i dette utgangspunktet at kontrollordningen organiseres på en slik måte at Stortingets handlefrihet opprettholdes.

Med dette som utgangspunkt, er det grunn til å se nærmere på de ulike kontrollformene.

Man kan skille mellom:

1. kontroll som følge av klage.
2. kontroll av eget tiltak (på eget initiativ).
3. instruksfestet kontroll.

I alle tilfeller kan man skille videre mellom:

- 123a. formell kontroll, d.e. kontroll med at virksomheten er i samsvar med gjeldende regler og retningslinjer.
- 123b. materiell kontroll.

Ved materiell kontroll kan det skilles mellom:

- 123ba. kontroll bare med faktisk og rettslig grunnlag.
- 123bb. kontroll også med skjønnsutøvelsen.

Ved kontroll av eget tiltak eller etter instruks kan man dessuten skille mellom:

- 23A. kontroll som vilkår for iverksetting av tiltak, f.eks at en overvåkingstiltak skal være godkjent av et kontrollorgan før det iverksettes.
- 23B. kontroll i form av tilsyn (inspeksjon).
- 23C. kontroll i form av innsyn (passivt mottakende).

Ved kontroll i form av innsyn og tilsyn kan det skilles mellom:

- 23Bi. foregripende.
- 23Bii. samtidig.
- 23Biii. etterfølgende.

Stortingets vedtak impliserer at *tilsyn og klagebehandling* skal foretas av samme organ. I og for seg er det ingen selvfølge. Det er ikke uvanlig at de to funksjonene utøves av forskjellige organer, og det kan anføres prinsipielle grunner for det. De britiske og tyske ordningene innebærer iallefall i en viss utstrekningen deling av de to funksjonene. Ut fra norske forhold er en deling lite naturlig. En deling vil også skape større risiko for spredning av gradert informasjon.

Instruksen til regjeringens kontrollutvalg er lite klar m.h.t. skillet mellom *formell* og *materiell* kontroll (kontroll med at tiltak er hjemlet kontra kontroll med avgjørelsers innhold) og forarbeidene bidrar ikke mye til avklaring. Instruksens § 2 tillegger utvalget en rent kontrollerende funksjon. Tilsynssiden er hjemlet i instruksens § 3 som en kontroll med at virksomheten foregår innen rammen av lov og instruks. Dette peker i retning av en formell kontroll. Imidlertid gir § 4 utvalget anledning til å ta opp enhver sak eller et hvert forhold som det finner det riktig å

behandle. Det er derfor klart at kontrollutvalget ikke er avskåret fra å drive materiell kontroll.

I praksis synes det som om kontrollutvalget har vært forsiktig med å utøve materiell kontroll, men at tilbakeholdenheten har variert fra område til område. Et særproblem i denne forbindelse er straffeprosessuelle inngrep som er hjemlet i domstolsavgjørelser, slik som telefonavlytting. Maktfordelingsprinsippet gjør det umulig for et utvalg å overprøve domstolsavgjørelser. Det meste man kan tenke seg av materiell kontroll, er at utvalget bedømmer om politiet har gitt domstolen et fullstendig og riktig bilde av sakens faktiske forhold. Ut over det kan utvalget bare drive en formell kontroll med at den avlytting som foretas til enhver tid er hjemlet i rettslige avgjørelser. Imidlertid er en kjennelse om telefonavlytting intet pålegg til politiet; den tillater bare at avlytting foretas. Utvalget kan derfor velge den form at det tilrår politiet ikke å benytte seg av kjennelsen. En slik framgangsmåte vil ikke tilsidesette kjennelsen formelt sett, men konstruksjonen er uheldig.

Det kan ikke bli annerledes med et nytt kontrollorgan. Da det etter dagens ordning i praksis ikke er mulig å bringe en rettsavgjørelse til overprøving i høyere rett, vil den materielle kontroll på denne sektor ha et utilfredsstillende grunnlag, med mindre man griper til nye løsninger. Dette vil kommisjonen komme tilbake til.

En kontroll med *faktisk og rettslig grunnlag* omfatter de faktiske forhold som en avgjørelse eller et tiltak bygger på og forståelsen og bruken av rettsregler og instruksjer. Regler gir nesten alltid rom for skjønn, jfr. "*Fellestrekk*" i kap. 4.1.1, og rommet kan være vidt. Domstolene kan ikke overprøve forvaltningens *skjønnsutøvelse*, hvis den er forsvarlig. Derimot kan departementene overprøve sine ytre etater fullt ut. Forsåvidt er kontroll med og instruksjon om skjønnsutøvelsen et særkjenne for styringsmyndighet.

Etter kommisjonens syn kommer man ikke utenom at et nytt kontrollorgan må kunne kontrollere skjønnsutøvelsen. Det sier imidlertid seg selv at det her vil kreves forsiktighet, og at det vanskelig kan tenkes kritikk mot skjønnsutøvelse som ligger innen rammen av det rimelige. Er kontrollorganet uenig i skjønnet, vil det mer bli tale om å bringe problemstillingen fram i lyset slik at den kan bli prøvet av fagdepartementet, eventuelt også av Stortinget. I denne forbindelse er å bemerke at Sivilombudsmannen etter gjeldende regler har visse skranker mot prøving av skjønnsutøvelsen, jfr. foran under "*Andre kontrollmyndigheter*" i kap. 3.5, men at hans handlingsmuligheter ligger nokså nær opp til det man kan tenke seg for et nytt kontrollorgan. Dette betyr at muligheten for å knytte en ny kontrollordning opp mot ombudsmannens virksomhet har blitt et vurderingstema for kommisjonen.

Kontroll i form av *innsyn* betyr at kontrollorganet mottar redegjørelser i stedet for selv å oppsøke eller innhente. Den danske ordningen er slik. Det vil i seg selv ha en forebyggende effekt at det kontrollerte organ må redegjøre for seg overfor kontrollinstansen. Samtidig vil det være tillitsskapende, verne mot feiloppfatninger og gi muligheter for en debatt om virksomheten. Det rene parlamentariske innsyn er et eksempel på en kontroll av denne art. At det har manglet, iallefall for deler av EOS-tjenestene, er en medvirkende årsak til Stortingets vedtak og til at regjeringens kontrollutvalg i sin tid ble etablert.

Selv om innsyn er en mindre dyptgripende kontroll enn tilsyn, kan det binde kontrollorganet like mye. Kontrollorganet vil alltid ha mulighet for å ytre sin mening, hva enten det er hjemlet i reglene eller ikke. Er muligheten ikke brukt, vil regjeringen kunne anse seg ansvarsfri i forhold til kontrollorganet. Er kontrollorganet utgått av parlamentet, som i Danmark, vil regjeringen være ansvarsfri også i forhold til det. I Innst.S. nr. 246, s. 20 sp. 1, stiller justiskomiteens flertall seg negativt til den danske ordningen.

Den tyske ordningen synes å implisere *kontroll som vilkår for iverksetting av tiltak*, d.e. at telefonavlytting m.v. skal være godkjent av kontrollorganet før iverksetting. En slik kontrollform anser kommisjonen utelukket av flere grunner, ikke minst den at man ikke kan la et stortingsoppnevnt organ bli ansvarlig for iverksetting av overvåkingstiltak.

Stortingets forutsetning om at kontrollorganet skal ha en «rent kontrollerende funksjon» må bety at *kontrollen i prinsippet skal være etterfølgende*. Et *foregripende* tilsyn kan riktignok tenkes å avverge alvorlige feilgrep, lik de man har sett i Mossad-saken, men her er man nå hjulpet av O-tjenestens eget operasjonssikkerhetsutvalg. Et foregripende tilsyn vil være ensbetydende med at kontrollorganet blir et styringsorgan. En slik løsning er utelukket innenfor O-tjenesten. Innenfor S-tjenesten er det derimot hensiktsmessig at kontrollorganet kan følge med i praksis og gi signaler om behov for endring i framtidige saker. En rent kasuistisk kontroll vil være utilstrekkelig.

I denne sammenheng er det grunn til å understreke at selv om en kontroll er etterfølgende, vil den også være retningsgivende for fremtiden, jfr. forsåvidt Torstein Eckhoff i Forvaltningsrett, utg. 1984 s. 609:

«Selv om den etterfølgende kontroll befatter seg med det som *har* skjedd, kan den ha virkninger som peker fremover. Ved at feil som er begått blir korrigert, gis det samtidig en påminnelse om at tingene må gjøres annerledes i fremtiden. Kontrollavgjørelser kan på den måten danne grunnlag for uskrevne regler. Og de kan også foranledige at det skrevne regelverk blir endret eller supplert. Reaksjonen mot det som har skjedd, kan m.a.o. skape normer for det som *skal* skje.»

Forøvrig bør det nevnes at det i praksis kan være vanskelig å trekke grensen mellom etterfølgende og *samtidig kontroll*. I forhold til S-tjenestens virksomhet innen personellsikkerhetstjenesten er størst mulig grad av samtidighet ønskelig. I forhold til O-tjenesten er samtidighet ikke noe mål, men det kan være vanskelig å unngå fordi mange saker løper over lang tid. Også en etterfølgende kontroll vil derfor få et visst preg av samtidighet. Dessuten vil kontrollorganets løpende innsyn i hva tjenestene foretar seg i seg selv inneholde et element av foregripende eller samtidig tilsyn. Hvis organet er godt oppdatert, vil tjenestene lett forutsette at alt det ikke blir reagert på, også er godtatt. Hvis det også markerer seg sterkt, vil sjefene kunne fristes til å orientere det om alle viktige spørsmål før de selv fatter beslutning, ut fra en tanke om at organet ikke kan kritisere hva det selv har visst, men ikke gjort noe med. Slike forhold er det vanskelig å ta hensyn til i et regelverk, men de krever at begge parter er seg problemstillingen bevisst.

4.2.2 Særlig om kontrollbehovet for den enkelte tjeneste

E-tjenesten

Holder man seg til E-tjenestens definerte oppgaver, er det isolert sett ikke noe behov for kontroll med dem ut fra de hensyn som har motivert Stortingets vedtak. Kontrollbehovet følger av de fellestrekk ved EOS-tjenestene som er framstilt i "*Felles-trekk*" i kap. 4.1.1 og risikoen for at tjenesten overskrider sitt mandat. I denne forbindelse peker også samarbeidet med de to andre tjenestene seg ut. Tjenestene kan og skal utveksle informasjon så langt de tjenestlige hensyn tilsier det, og de er ikke avskåret fra å yte hverandre bistand. Samarbeidet kan teoretisk sett tenkes å utvikle seg i en uheldig retning. Mulighet for det foreligger ikke bare sentralt. Det kan også tenkes regionale/lokale nettverksforbindelser.

Tilsvarende har det vært stillet spørsmål om informasjonsutvekslingen med tjenester i andre land kan anta uheldige former, f.eks. at informasjon som O-tjenesten ikke ville ha gitt ut til andre land, kan tilflytte dem gjennom E-staben. Arbeidsdelingen er som kjent ikke like klar i andre land som den er i Norge.

Kontrollen bør i all hovedsak være formell. Det bør ikke være et kontrollorgans oppgave å gjøre seg opp meninger om etterretningsmål og etterretningsmetoder.

Etter det opplyste mottar E-staben nesten ikke klager av det slaget som O-tjenesten får. Klagehyppigheten alene vil derfor ikke forsvare opprettelsen av en kontrollordning for E-tjenesten.

Det er også andre aspekter ved E-tjenestens virksomhet enn rettssikkerhetshensynene som har vært under offentlig debatt, men de faller utenfor det perspektiv som Stortingets vedtak bygger på.

En oppsummering og avveining av de ulike behov tilsier et slikt kontrollomfang:

1. Halvårlige inspeksjoner av E-staben sentralt med en innføring i den løpende virksomheten og besiktigelse av lokaler og arkiver. Kontrollen skal være innrettet på å sikre at virksomheten holdes innen rammen av E-stabens definerte oppgaver og at norske innvåneres rettigheter ikke blir krenket.
2. Tilsvarende inspeksjoner 2 ganger i året av lokale enheter under E-staben og E/S-elementer ved staber og avdelinger, dvs. at kontrollorganet selv velger tid og sted. Over en del år vil dermed de fleste tjenestesteder av noen betydning kunne regne med å bli inspisert.
3. Behandling av klager.
4. Kontroll av eget tiltak, herunder særlig av forhold som har vært gjenstand for offentlig kritikk.
5. Kontrollen skal kunne omfatte andre etater og tjenestegrener i den utstrekning disse mottar eller gir tjenester eller opplysninger fra eller til E-tjenesten.

S-tjenesten

EOS-tjenestenes fellestrekk har minst vekt i S-tjenesten. Sterkest grunn for kontroll gir personellsikkerhetstjenesten, inklusiv industrikontrollen og samarbeidet med de to andre tjenestene.

Personellsikkerhetstjenesten særmerker seg i forhold til premisene for Stortingets vedtak fordi den medfører et stort antall enkeltavgjørelser knyttet til person. Slektskapet med forvaltningsavgjørelser er reelt sett stort.

Kontrollbehovet kan avsvettes ved presise regler om når klarering skal gis og når det skal avslås. På den annen side er det i en rekke sammenhenger understreket at klarering er et tillitsspørsmål. Ingen har et rettskrav på tillit. Det kan ikke forventes at den pågående revisjon av regelverket vil føre til vesentlige endringer for så vidt. Dette underbygger kontrollbehovet generelt sett, men taler samtidig for en viss moderasjon, i den forstand at det må unngås at et kontrollorgan blir en regulær klageinstans.

Den enkelte offentlige etat velger selv ut det personell som den ønsker å få klarert. Allerede i det ligger det en viss bedømmelse av skikkethet, og formentlig ut fra noe bredere kriterier enn de som er nedfelt i personellsikkerhetsdirektivet. Hvis et kontrollorgan bare skulle vie seg rettssikkerheten, vil det kunne få slik innflytelse på praksis at etatene, uten at noen kan se dem i kortene, foretar en hårdhendt utsiling av alt personell som av mer eller mindre diffuse grunner oppfattes som uegnet. I så fall vil kontrollen ha bidratt til å undergrave rettssikkerheten.

Hovedoppgaven blir å påse at avgjørelsene bygges på et korrekt og relevant faktum og at avveiningene er forsvarlige og i samsvar med et oppdatert bilde av den nasjonale og internasjonale sikkerhetssituasjonen. Kontrollen må også bidra til å

sikre at relevante sikkerhetsbehov ikke blir oversett. Den må dessuten kunne fange opp praksis i andre offentlige organer enn S-staben, slik at det ikke utvikler seg særpraksis.

Kommisjonen anser at kontrollbehovene kan ivaretas slik:

1. Minimum kvartalsvis tilsyn med S-staben med inspeksjon av monitor-tjenesten, tilsyn med arkiver og gjennomgang av klareringssaker for personell og bedrifter hvor klarering er frarådet av staben eller nektet eller tilbakekalt klareringsmyndigheten.
2. Halvårlige inspeksjoner av sikkerhetstjeneste forøvrig i forsvaret i samband med inspeksjoner av E-tjenesten, jfr. foran under pkt. 2 om denne tjenesten.
3. To inspeksjoner årlig av personellsikkerhetstjenesten i selvvalgte departementer og andre statsetater.
4. Behandling av klager.
5. Tilsyn av eget tiltak, herunder særlig av forhold som måtte være kritisert i den offentlige debatt.

O-tjenesten

For O-tjenestens del begrunnes kontrollbehovet både av tjenestenes fellestrekk og de særlige hensyn rundt denne tjenesten. Kontrollbehovet omfatter de fleste sider ved virksomheten.

O-tjenesten er operativ. Risikoen for at kontrollen får karakter av styring er dermed til stede. Samtidig er behovet for en løpende kontroll forholdsvis sterkt.

Tjenestens arbeid i et spenningsfelt av kryssende samfunnsmessige hensyn tilsier at kontrollen bør være materiell og at den må kunne omfatte skjønnet.

Det bør unngås at et kontrollorgan overprøver eller tilsidesetter rettslige avgjørelser. For at kontrollorganet i slike saker ikke skal få en rent formell funksjon, anser kommisjonen at *organet bør gis kjæremålsrett*, dvs. rett til å bringe rettslige kjennelser og beslutninger inn for høyere rett, og uavhengig av frister. Hensikten er ikke at kontrollorganet skal identifisere seg med siktede, men at det skal kunne bringe til overprøving avgjørelser som etter en objektivisert vurdering framstiller seg som tvilsomme faktisk eller rettslig. Dermed avbøter man en del av manglene ved dagens system, samtidig som kontrollorganet får et legitimt grunnlag for å foreta reelle vurderinger. Det er ikke grunn til å vente at ordningen vil avføde mange kjæremål, men det er heller ikke hensikten. Dersom den i tillegg til kontrolleffekten, også kan medføre at enkelte prinsipielle avklaringer skjer i høyere rettsinstans, er mye oppnådd.

Det bemerkes at disse problemstillingene har vært til vurdering før, både i arbeidet med nye lovbestemmelser om telefonavlytting i narkotikasaker, og i sikkerhetsutvalgets innstilling, vedlegg 2 nr. 10, se dets innstilling s. 53 med henvisning til Ot.prp. nr. 40 (1991-92). Standpunktet har blitt at man ikke ønsket oppnevning av en person til å ivareta siktetes interesser i hans sted. Den løsningen kommisjonen foreslår, er helt annerledes.

Kjæremålsrett for andre enn påtalemyndigheten og mistenkte/siktede er en nyskapning. Hvis ordningen først tas i bruk, kan det oppstå spørsmål om å nytte den på andre felter, også utenfor straffeprosessen. Kommisjonen vil derfor understreke at det er kombinasjonen av siktetes manglende viten om det inngrep han er utsatt for og det faktum at kjæremålsretten vil bli nyttet av et organ med stor politisk og rettslig legitimitet, som gjør det forsvarlig å ta en slik ordning i bruk. Med forbehold for telefonavlytting i narkotikasaker, kan det knapt tenkes en liknende kombinasjon av omstendigheter på noe annet rettsfelt.

O-tjenesten får bistand fra iallefall Postverket og Televerket. Det bør føres en viss kontroll med rutineene i slike instanser. Videre bør kontrollorganet etter behov

kunne kontrollere overvåkingspreget virksomhet i de deler av politiet som normalt ikke er tillagt O-tjeneste.

Kommisjonen finner at kontrollbehovene bør ivaretas slik:

1. Tilsyn av O-sentralen annenhver måned med gjennomgang av nye overvåkings saker, unntatt slike som gjelder fremmed diplomatisk personell og av alle løpende avlyttings- og postkontrollsaker, m.v.
2. Kontroll med at sentralens innsamling, behandling, registrering og arkivering av informasjon er i samsvar med gjeldende regelverk og tilfredsstillende krav til gode rutiner. Kontrollen skal omfatte gjennomsnittlig minst 10 stikkprøver i arkiv/register på hvert møte nevnt under 1.
3. Halvårlig gjennomgang av alle løpende overvåkings saker nevnt under 1.
4. Årlig kontroll av minst 4 tjenestesteder i den ytre O-tjeneste med gjennomgang som nevnt under 1 til 3.
5. Behandling av klager.
6. Kontroll av eget tiltak, herunder særlig av forhold som har reist offentlig kritikk.
7. Mulige kjæremål over rettsavgjørelser som siktede selv er avskåret fra å angripe fordi han ikke har kunnskap om dem.
8. Kontroll av eget tiltak av det øvrige politi og av andre offentlige eller halvoffentlige organer som bistår O-tjenesten.

4.2.3 Krise og krig

Kontrollbehovet vil ikke bli mindre under krise og krig. Det vil derimot de praktiske mulighetene for å gjennomføre en løpende kontroll. Dessuten vil risikoen for at kontrollen medfører skadevirkninger øke. Under krise og krig vil EOS-tjenestene, likesom de øvrige deler av totalforsvaret, arbeide på høygir. Under slike forhold bør de ikke heftes av inspeksjoner og klagebehandling.

Beredskapsl. § 3 gir Kongen særlige fullmakter under krise og krig, men det må antas at de ikke kan nyttes til å suspendere kontrollen. Dessuten vil det være politisk vanskelig for regjeringen å tilsidesette en rettssikkerhetskontroll med dens egne organer som Stortinget har vedtatt. *Det bør derfor gis en suspensjonsadgang i regelverket.*

Også utenfor de regulære kriser vil det forekomme at EOS-tjenestenes oppgaver må prioriteres foran kontroll. Dette er imidlertid et tillempnings spørsmål som vil kunne håndteres innen rammen av et ordinært instruksverk for kontrollen.

4.2.4 Avsluttende bemerkninger

Det bør understrekes at kontrollomfanget er spesifisert med utgangspunkt i Stortingets intensjoner og det antatte behov. At det dreier seg om tenkte behov, betyr at kommisjonen har forsøkt å finne fram til virksomhet som kan tenkes å ramme borgernes rettsstilling. Kommisjonen har altså ikke tatt stilling til om feilgrep faktisk forekommer.

Det understrekes også at andre mothensyn enn de som er uttrykkelig nevnt, foreløpig er sett bort fra. De vil bli behandlet i det etterfølgende i "*Hensynet til hemmeligholdelse*" i kap 4.4 – 4.7.

Kommisjonen har gått såpass i detalj om kontrollen av hver enkelt tjeneste av mer enn illustrasjonsgrunner. Tilsyn kan aldri avdekke enhver tenkelig uregelmessighet eller ethvert tvilsomt spørsmål straks etter at de har oppstått. Verdien ligger i at det i det lange løp er påregnelig at slike forhold kommer fram i dagen og i den forebyggende virkning som følger av det. Skal disse effekter oppnås, må kontrollen

ha et visst nivå. Kommisjonens inntrykk av Stortingets behandling av St.meld. nr. 39 er at Stortinget har vært i tvil om nivået hittil har vært tilstrekkelig. *Derfor har kommisjonen løftet nivået noe og utvidet kontrollsfæren* ved å bruke EOS-funksjonene som innfallsvinkel i stedet for å knytte kontrollen til de organiserte tjenestene.

Kontroll er ikke uten kostnader. Omkostningene med selve kontrollapparatet er de synlige, men ikke de største. De instanser som blir kontrollert, vil ikke bruke færre timer på å legge fram sitt materiale og redegjøre for sine disposisjoner enn kontrollorganet selv bruker på å få innsyn og gjøre seg opp meninger. Kontrollen vil i stor utstrekning engasjere sjefs- og nøkkelpersonell. Resultatet er en ineffektivisering som vil tilta sterkt med økende kontrollhyppighet. I tillegg vil en for intensiv kontroll kunne gi personalet, eller det øvrige samfunn, inntrykk av at tilliten til tjenestene svikter. Resultatet kan bli pasifisering, dårlig arbeidsmiljø og sviktende rekruttering. Arbeidet i EOS-tjenestene har vært regnet som attraktivt. Det har bidratt til å høyne det faglige nivået. Det er derfor viktig at kontrollen ikke gis en form og et omfang som skaper inntrykk av sviktende tillit, men at den tilpasses de reelle behov.

Spesifikasjonene foran er av disse grunner også ment som en maksimering. *Nevneverdig over det nivået kommisjonen har angitt, bør kontrollen ikke legges.* Spesifikasjonene er derimot ikke ment å være uttømmende. Det er ikke gitt at kommisjonen har oversikt over alle kontrollbehov. Dessuten vil det etterhvert komme nye regler, metoder og arbeidsoppgaver som vil endre kontrollbehovet, jfr. bl.a. arbeidet med revisjon av personellsikkerhetsdirektivene.

4.3 KONTROLLFASENE

Gjennomføring av kontroll kan inndeles i faser for

- innhenting av informasjon,
- evaluering,
- reaksjon og
- rapportering.

Alle fasene må ikke ligge til samme organ, og alle er heller ikke nødvendige for at man skal kunne tale om kontroll.

Kontroll i form av innsyn er den enkleste kontrollformen. Den behøver ikke å innbefatte de 3 siste fasene, iallefall ikke som annet enn en opsjon, jfr. foran under "*Kontrollbegrepet*" i kap. 4.2.1.

De to første kontrollfasene, *innhenting* og *evaluering*, behøver ikke ligge til samme organ. Det er ganske vanlig at det er lagt til en instans å innhente informasjonene og til en annen å evaluere dem. De britiske løsningene er et eksempel. I visse sammenhenger anses en slik oppsplitting prinsipielt ønskelig, jfr. skillet mellom politi, påtalemyndighet og domstoler.

En oppsplitting av de to første fasene er ikke vanlig når det gjelder granskingskommisjoner og ulike tilsynsråd som Kontrollutvalget og kontrollkomisjonene innen HVPU og det psykiske helsevern. Vanlig er det derimot at slike utvalg deler seg under innhentingsfasen. Det har også regjeringens kontrollutvalg anledning til å gjøre under inspeksjon av de ytre ledd. Det er også alminnelig at utvalgssekretærer utfører en del undersøkelser på sitt utvalgs vegne. Videre skjer det ikke sjelden at utvalgene må innhente bistand fra andre instanser, enten fordi det kreves særlig ekspertise eller utrustning som utvalget selv ikke har, eller fordi arbeidet er for omfattende til at utvalget kan makte å foreta alle undersøkelser selv. Når regjeringens kontrollutvalg har fått bistand fra politietterforskere, har det vært av begge disse grunner.

Etter kommisjonens syn er det *ikke grunn til prinsipielle innvendinger mot at et nytt kontrollorgan for EOS-tjenestene gis anledning til å foreta arbeidsdeling og innhente bistand*. Det må bare påses at adgangen blir regulert og at det tas nødvendige hensyn til virksomhetens art, herunder til at kontrollen gir innsyn i gradert informasjon.

Prinsipielt er derimot spørsmålet om de to kontrollfasene skal deles mellom to organer. Det er tre hensyn å ta. Det ene er at innhentingsfasen ikke bør legges til et organ som i andre funksjoner har høy status eller utøver evalueringsfunksjoner. I motsatt fall risikerer man i det lange løp en konflikt mellom det organ som innhenter og det som evaluerer og beslutter. Slike konflikter kan man bare tillate seg når konflikt er gjort til en del av systemet i form av kontradiksjon, slik det er i strafferettspleien, hvor påtalemyndighet og forsvaret prosederer for domstolene.

Det annet hensyn er at en særskilt evalueringsinstans bør ha et stort reaksjonspotensiale, slik domstoler har. Hvis reaksjonen bare består i gjøre seg opp en mening, og eventuelt ytre den i form av kritikk, gir det liten mening å dele opp ansvaret for innhenting og evaluering.

Det tredje er at man bør ha et sakstilfang, helst et av enkeltsaker som reises av berørte parter. Er tilfanget lite, forsvarer det ikke bruk av to organer. Består oppgaven i første rekke i inspeksjonsvirksomhet, er det ønskelig at samme organ innhenter og evaluerer. Det gir tilsynet best kvalitet og det hindrer uklarhet om ansvarsforhold hvis tilsynet svikter.

Kommisjonen antar at de hensyn som her er drøftet forklarer den britiske løsningen med en kommisjonær og et eget tribunal.

Reaksjonene til et kontrollapparat kan spenne over en vid skala. Fra det mindre til det mer kan reaksjonsmulighetene grupperes slik:

- En uformell adgang til å uttrykke sin mening.
- En formalisert rett/plikt til å uttale mening og øve kritikk.
- En rett/plikt å rapportere meninger/kritikk til kontrollapparatets oppdragsgiver eller til en overordnet tjenestlig/bevilgende/politisk/rettslig myndighet.
- Instruksjons- og avgjørelsesmyndighet.
- Sanksjoner i form av tjenestlige forføyninger, erstatningsansvar eller straffeartede forføyninger.

Instruksjons- og avgjørelsesmyndighet er styringsfunksjoner som ikke bør tillegges et rent kontrollorgan. *Sanksjoner* bør bare tilligge tjenestlige myndigheter eller domstolsliknende organer.

Til alle slike reaksjonsmuligheter bør det knyttes klarhet (notoritet). Hvis ikke risikerer man utrygghet i forholdet mellom den kontrollerende og den kontrollerte instans og en utglidning i retning av uformell konsultasjon og styring.

Rapportering som reaksjon er noe annet enn beretning om egen virksomhet. En rapport (*uttalelse*) må gi en konkret og fullstendig framstilling og bedømmelse av en sak eller et saksforhold. Den må dermed være gradert på samme nivå som de forhold den omhandler. Beretning om kontrollorganets egen virksomhet gis vanligvis som årsmelding. Slike *meldinger* trenger ikke å behandle de enkeltspørsmål organet har behandlet, og om de gjør det, kan sakene omtales i en form og på et nivå som ikke medfører at beskyttede opplysninger blir blottlagt.

Meldinger om egen virksomhet går normalt til den instans som har oppnevnt kontrollorganet. Uttalelser behøver ikke gjøre det. Det er helt vanlig at rapporter avgis til det kontrollerte organ eller dets overordnede tjenestlige myndighet. Slik er det bl.a. med kontrollkommisjonene i det psykiske helsevern. Som oftest har imidlertid kontrollorganet en mulighet for å rapportere til den instans som har oppnevnt

det. Sivilombudsmannen kan det, men det er verdt å merke seg at denne mulighet visstnok aldri har vært brukt.

4.4 HENSYNET TIL HEMMELIGHOLDELSE

4.4.1 Om gradering og taushetsplikt

Som det framgår i "*Kort om tjenestene og tidligere utredninger*" i kap. 3.1 og "*Hjemmelsforhold*" i 3.2, foretas gradering i medhold av reglene i beskyttelsesinstruksen og sikkerhetsinstruksen.

Utover dette følger det taushetsplikt av reglene i forvaltningsl. § 13 og en rekke særlover. Unntakene fra offentlighet i offentlighetsl. §§ 5 – 7 gjelder bare dokumentinnsyn, og innebærer ikke taushetsplikt i seg selv. De omfatter imidlertid også dokumenter som er undergitt taushetsplikt, bl.a. av hensyn til rikets sikkerhet. Ytterligere omfatter de interne dokumenter o.l. Om interne dokumenter og overlegninger er det ingen lovfestet taushetsplikt, men en slik plikt, eller iallefall en varsomhetsplikt, må antas å følge av den alminnelige tjenesterettslige lojalitetsplikt. I politiet er en alminnelig taushetsplikt om det man erfarer i tjenesten fastsatt i politiinstruksen § 5-5, og det er en innskjerpet taushetsplikt i overvåkingsinstruksen § 8.

Gradering etter sikkerhetsinstruksen foretas av dokumenter som inneholder opplysninger som er av betydning for rikets sikkerhet, eller det internasjonale forsvarspolitiske samarbeid, eller som er av særlig betydning for forholdet til fremmede makter, jfr. instruksens § 1. STRENGT HEMMELIG nyttes når beskyttelse er helt avgjørende, HEMMELIG når innsyn av utenforstående kan være til alvorlig skade, KONFIDENSIELT når skade kan inntre og BEGRENSET dersom det gjelder opplysninger av sikkerhetsmessig verdi og som det kan være skadelig at spres ut over rammen av tjenestlige behov.

Graderinger foretas av utstedende etat. Det samme gjelder av- og nedgradering.

Ved behandlingen av graderte dokumenter og opplysninger praktiseres *prinsippet om kunnskapsbehov* (need to know). Det betyr at ingen, heller ikke de som er autoriserte, skal vite mer enn det de trenger for sitt virke. Årsaken til dette er at risikoen for sikkerhetsbrudd øker minst proporsjonalt med antallet personer som har innsyn. I tillegg er enkelte opplysninger av en slik art at det kan være farlig om de samles på en hånd eller i et miljø.

I samsvar med dette brukes det ved de høyeste graderinger en særskilt fordelingsnøkkel som viser hvem som har hatt tilgang til det enkelte dokument, jfr. sikkerhetsinstruksen § 6, nest siste ledd.

Sikkerhetsinstruksen er ikke hjemlet i lov, men den har sin basis i bestemmelser om taushetsplikt og straffebestemmelsene som rammer sikkerhetsbrudd, jfr. bl.a. straffel. § 90.

Graderingene i sikkerhetsinstruksen korresponderer med NATO-graderingene. *NATO-graderingene er vi bundet av* i h.t. internasjonal avtale. Sikkerhetsinstruksen § 1 fastsetter at instruksen skal følges ved behandlingen av NATO-dokumenter.

Utover dette forekommer det dokumenter som er gradert av andre internasjonale organisasjoner eller av andre stater. Disse blir undertiden, men ikke alltid, påført nasjonal gradering i tillegg. Enkelte slike fremmede graderinger kan vi være bundet av i kraft av avtale. I mange tilfeller foreligger det imidlertid ingen annen rettslig binding enn den som følger av mellomstatlig praksis og alminnelig lojalitet. Sikkerhetsbrudd vil ikke ha rettslige konsekvenser, men kan lett bli anset som en krenkelse eller medføre at informasjonsstrømmen tørker inn.

Det vil normalt *ikke kunne anses som et sikkerhetsbrudd i forhold til fremmede stater eller internasjonale organisasjoner at deres graderte informasjonen gjøres*

tilgjengelig for et kontrollutvalg. Forutsetningen er at utvalgets medlemmer er autorisert etter vår sikkerhetsinstruks og at det dreier seg om en begrenset krets. Meddelelse til uautorisert personell, inkludert framleggelse for et samlet storting eller for representanter som ikke er særskilt autorisert, vil bli oppfattet som et klart sikkerhetsbrudd. Først og fremst dreier dette seg imidlertid om tillit. Opplysninger vil kort og godt ikke bli gitt hvis man ikke har tillit til at det mottakende land vil holde dem innen den krets de er bestemt for.

Sikkerhetsinstruksen er regjeringens instruks til de underlagte ledd. Den gjelder formelt ikke for Stortinget, som imidlertid i praksis vil respektere sikkerhetsgradering når særlige forhold ikke tilsier noe annet. Det tilligger presidentskapet eller Stortinget selv å ta standpunkt til behandlingsmåten. Stortingets representanter er ikke bundet av reglene om sikkerhetsklarering. Men i de saker som besluttes behandlet for lukkede dører, vil representantene ha taushetsplikt etter forretningsordenens § 60 og straffeansvar etter strl. § 121, jfr. ansvarlighetsl. § 14. At sikkerhetsinstruksen ikke gjelder for stortingsrepresentantene, har kun virkning for saksbehandlingen i Stortinget og komiteene. I den utstrekning stortingsrepresentanter er medlemmer av offentlige styrer, råd eller utvalg, kommer de inn under instruksens bestemmelser, således også reglene om sikkerhetsklarering.

4.4.2 Skadevirkninger ved sikkerhetsbrudd

Som det foranstående viser, kan skadevirkningene ved sikkerhetsbrudd og andre brudd på taushetsplikt være mangeartede.

Det kan trekkes et grovt skille mellom nasjonale og internasjonale skadevirkninger.

Spredning av personømfintlige opplysninger vil krenke personvernet.

Spredning av opplysninger om norske forsvarsforhold, beredskapstiltak, overvåking og etterretningsvirksomhet vil svekke vår overvåkings- og varslingsevne, forsvarsevnen og medføre at tiltak kan bli verdiløse.

Samtidig vil avsløring av slike opplysninger kunne skade vårt forhold til andre stater og internasjonale organisasjoner. Et hvert land har en krets av tiltak, kunnskaper og overlegninger som ingen andre stater bør kjenne til, det være seg alliansepartnere eller andre. Selv i de åpne internasjonale relasjonene forekommer det informasjonsutveksling og samhandling som ikke ønskes avdekket. Av og til opprettes det forbindelser eller nyttes kanaler som ikke bør bli kjent overhode. Videre vil stater som ledd i sin utenriks- og sikkerhetspolitiske virksomhet danne seg bilder av militære og politiske trusler eller uvisshetsfaktorer og forberede mottiltak.

Kommer opplysninger av denne art ut, kan det skade både et løpende samarbeid og forholdet til stater som ikke er alliansepartnere. De rene utenrikspolitiske skadevirkninger kan bli vel så alvorlige som de sikkerhetspolitiske.

EOS-tjenestene er deltakere i totalforsvaret og beredskapsarbeidet og de utgjør tjenestegrener i sine etater. *Innsyn i tjenestene vil derfor kunne gi innblikk i langt mer enn deres daglige egenproduksjon.*

Ved vurderingene av behovet for hemmeligholdelse er det ikke uvanlig å sammenlikne med ordninger i andre stater. Slike sammenlikninger kan gi en pekepinn, men behovet må til syvende og sist vurderes konkret ut fra tid og sted. Behovet beror på den internasjonale situasjon politisk og militært, på hvilken politikk vedkommende land fører og på landets størrelse og strategiske beliggenhet. Et lite land med en eksponert strategisk posisjon kan trenge andre regler om beskyttelse mot innsyn enn en stormakt og vil være mer sårbart for sikkerhetsbrudd.

4.4.3 Særskilt om den enkelte tjeneste

E-tjenesten

Ethvert sikkerhetsbrudd må forutsettes å få skadevirkninger militært, politisk og økonomisk, i første rekke fordi E-tjenestens varsling er en nøkkelfunksjon. For en god del opplysningers vedkommende vil skadevirkningene være alvorlige. Det gjelder bl.a. atskillige opplysninger om etterretninger og etterretningsmetoder. For visse opplysninger vil skadevirkningene ved sikkerhetsbrudd være svært alvorlige.

Eksposering av etterretninger fra andre land vil kunne skade framtidig samarbeid og på sikt få svært alvorlige konsekvenser for muligheten til å danne et fullstendig etterretningsbilde, ikke bare for det nasjonale forsvar, men også for vår deltakelse i FN-operasjoner.

Sikkerhetsbrudd vil sjelden føre til skadevirkninger av betydning for enkeltpersoner, men i visse tilfeller kan eksposering av personer tenkes å medføre risiko for de det gjelder.

S-tjenesten

Skaden ved sikkerhetsbrudd på personellsikkerhetssektoren vil vanligvis være avgrenset og knyttet til personvernet, men det forekommer opplysninger som ikke kan blottlegges uten overvåkingmessig skade.

Skaden ved sikkerhetsbrudd m.h.t. sambandssikring og fysisk sikring vil kunne være meget alvorlig, også rent økonomisk.

O-tjenesten

Ethvert sikkerhetsbrudd må forventes å medføre skade. Fordi tjenestene forvalter personopplysninger, vil krenkelse av personvernet være sannsynlig.

Sikkerhetsbrudd m.h.t. overvåkingssaker, metoder og personell må påregnes å medføre alvorlig, men ofte avgrenset, skade. For enkelte saker og metoder og innen beredskapsarbeidet vil skadevirkningene kunne bli svært alvorlige.

En del sikkerhetsbrudd vil kunne medføre fare for person.

Eksposering av samarbeidet med andre stater vil kunne være alvorlig og skade framtidige muligheter for å danne et fullstendig bilde av den indre trussel.

4.4.4 Avsluttende vurderinger

I og med at det føres kontroll, også parlamentarisk, med EOS-tjenestene i de fleste land vi sammenlikner oss med, må man vente at en ny kontrollordning i Norge i seg selv ikke vil svekke utlandets tillit til de norske tjenester og deres evne til å hemmeligholde mottatte opplysninger. Det vil være mer bestemmende for et fortsatt samarbeide at kontrollopplegget er tillitvekkende og at det viser seg ikke å medføre eksposering av mottatte opplysninger. Det må likevel tas et visst forbehold for den rene militære etterretning (militære styrkers kapasitet, disponering m.v) fordi kontroll med den ikke synes å være vanlig. Selv i det britiske lovforslaget, som innebærer kontroll med etterretningstjenesten under Utenriksdepartementet, er kontroll med forsvarsstabens militære etterretningsvirksomhet ikke inkludert.

Som det har framgått, vil en felles kontrollordning for EOS-tjenestene bryte noe med gjeldende prinsipper for behandling av gradert informasjon ved at kontrollorganet vil få et mer omfattende innsyn i tjenestenes samlede virksomhet enn noen nåværende instans har.

Skal tjenestene rangeres etter mulige skadevirkninger ved sikkerhetsbrudd, blir rekkefølgen: E-tjenesten, O-tjenesten, S-tjenesten.

Risikoen for sikkerhetsbrudd som følge av kontrollvirksomhet kan avdempes dersom kontrollapparatets innsyn begrenses til det rettsikkerhetshensynene tilsier. Dette vil i første rekke få betydning for E- og S-tjenestene. I praksis er det imidlertid vanskelig å foreta slike begrensninger.

For E-tjenestens del vil risikoen for skader i samarbeidet med andre land og internasjonale organisasjoner kunne begrenses ved at det bare utøves kontroll med at samarbeidet holdes innen de fastlagte rammer. Strengt tatt rekker det at det påses at informasjonsstrømmen fra Norge ikke omfatter indre forhold. I praksis vil imidlertid «fremmede opplysninger» veve seg inn i det samlede etterretningsmaterialet. Man kan derfor ikke helt unngå en risiko for eksponering av fremmede opplysninger dersom et kontrollorgan skal ha full innsyn i og tilsyn med E-tjenesten.

Innen O-tjenesten er det ikke mulig å foreta avgrensinger for å dempe eksponeringsrisikoen. Kontrollen må også omfatte samarbeidet med utlandet.

I S-tjenesten kan risikoen dempes ved at kontrollen bare knyttes til den personrelaterte virksomheten.

Det er ikke påvist at virksomheten til regjeringens kontrollutvalg har medført sikkerhetsbrudd. Man har imidlertid vært oppmerksom på risikoen. Det er en årsak til at kontrollutvalget opprinnelige bare hadde 3 medlemmer og at det nå ikke har mer enn 5. Kontrollutvalgets medlemmer er autoriserte. Et nytt kontrollorgans medlemmer må likeledes autoriseres for alle grader, inkludert høyeste NATO-grad. Det gjelder også om utvalgets medlemmer skulle bli rekruttert fra Stortinget. Videre må man sikre at kontrollorganet gis lokaler og utrustning som medfører trygg dokumentbehandling og sikrer fortrolighet under rådslagninger.

Hvis det bygges inn i en ny kontrollmodell at gradert informasjon skal gis fra kontrollorganet til Stortinget eller et av dets organer, vil risikoen for eksponering bli større. For det første vil kretsen av personer med kunnskap øke, hvilket i seg selv innebærer en merrisiko. For det annet er offentlig debatt og stillingtaken politikkenes mål og mening. Som følge av dette er det intet miljø som i det daglige har media så tett inn på livet som det politiske. Stortingsmiljøet er også omgitt av andre krefter som ønsker innsyn og innflytelse. I praksis betyr dette at *det er en meget krevende oppgave å verne gradert informasjon som har tilflytt Stortinget fra uvedkommendes innsyn*. Det dreier seg om et rent praktisk forhold. Det har intet med representantenes etikk å gjøre.

Det er ulike syn på forsvars- og sikkerhetspolitikken. Under debatten om Innst.S nr. 164 (1971-72) foreslo representanten Arne Kielland at regjeringens kontrollutvalg burde sammensettes slik at vesentlige motforestillinger til den aktuelle sikkerhets- og utenrikspolitikk ble representert. Dette forslaget falt mot 5 stemmer. Liknende synspunkter har senere vært tatt opp flere ganger. Det vises om dette til St. meld. nr. 18 (1980-81) s. 22 med kildehenvisningene der (vedlegg 2 nr. 7). Hvorvidt de ulike forsvars- og sikkerhetspolitiske syn skal være representert i kontrollen med EOS-tjenestene, er etter kommisjonens syn et politisk spørsmål som det ligger utenfor mandatet å hensynta.

Hittil har de ulike regjeringer håndtert graderingsproblematikken ved så langt som mulig å avgradere det materiale som legges fram for Stortinget. Regjeringenes utvelgelse for såvidt har blitt respektert. Det er imidlertid klart at avgraderingene i visse tilfeller har hatt sin pris, bl.a. i forhold til andre land. Det som her er sagt gjelder EOS-tjenestene.

Et kontrollorgan kan ikke selv avgradere opplysninger. Hvis det skal rapportere direkte til Stortinget, også om graderte forhold, betyr det at man mister muligheten for å foreta en politisk vurdering av hva som kan forsvares gjort offentlig tilgjengelig. Kommisjonen vil derfor vurdere løsninger som ivaretar beskyttelseshensynene.

4.5 KONSTITUSJONELLE HENSYN

4.5.1 Utgangspunktet

EOS-tjenestene har på grunn av sin egenart ikke vært så sterkt involvert i Stortingets kontrollerende myndighet som de øvrige områder av forvaltningen. At kontrollen med disse tjenester fra Stortingets side nå søkes intensivert gjennom opprettelse av *et stortingsoppnevnt kontrollorgan, innebærer i seg selv ikke konstitusjonelle problemer*. Snarer kan man se det som en ytterligere understrekning av en av forfatningens grunnregler; at Stortinget har som en av sine hovedoppgaver å føre kontroll med forvaltningen.

Riktig nok er de fleste uavhengige ombud og klagenemnder oppnevnt av regjeringen eller lavere instanser, slik bl.a. likestillingsombudet (likestillingsl. § 10) og NRK's klagenemnd (kringkastingsl. § 17). Men Stortinget oppnevner riksrevisor-ene, sivilombudsmannen og de to ombudsmennene for forsvaret og for sivile vernepliktige.

4.5.2 Særlig om kontroll med forsvaret og politiet

Etter grunnl. § 25 er det, i en rettslig term, *et av Kongens prerogativer å føre den militære kommando*. Det betyr at det ikke kan gjøres inngrep i kommandomyndigheten uten etter grunnlovsendring. Kommandomyndighet er et snevrere begrep enn forvaltningsmyndighet. Den militære forvaltning kan Stortinget gripe inn i. Det finnes ingen sikker rettslig oppfatning om hvor grensen nøyaktig går. Den har blitt flyttet over tid. Det er nå Stortinget som vedtar hærordningen. Slik var det ikke før.

At den utøvende makt ligger hos Kongen, hindrer ikke at Stortinget kan trekke opp rammer -instrukser – for virksomheten. Før var det tvil om Stortinget også kunne instruere regjeringen på prerogativområder, men nå er det praksis at det *kan* gjøres. At Stortinget kan trekke opp rammer for den militære kommando- og myndighetsutøvelse, betyr imidlertid ikke at Stortinget kan frata regjeringen kommandomyndigheten helt eller i deler. Det betyr heller ikke at Stortinget i enkelttilfeller kan utøve kommando, verken selv eller gjennom et av regjeringen uavhengig organ. Derimot kan Stortinget i ethvert tilfelle uttrykke sin oppfatning; det kan henstille til regjeringen. *Hvor langt Stortingets makt går i enkelttilfeller, er forsåvidt mer et politisk spørsmål enn et rettslig.*

Selv om Stortinget etter vår statsordning faktisk har det i sin makt å sette sin politiske vilje igjennom, bør det ikke etablere generelle ordninger som bryter med grunnlovens maktfordelingsregler uten først å foreta grunnlovsendring og herunder vurdere hva som er forfatningsrettslig ønskelig. Maktfordelingen har en historisk/ideologisk bakgrunn, men det har skjedd en løpende tilpasning. Det er derfor å vente at dagens grenser mellom Stortingets og regjeringens myndighet i det vesentlige samsvarer med det som erfaringsmessig er å foretrekke i et parlamentarisk system.

Stortinget har vært forsiktig med å gripe inn i prerogativlæren. Ingvaldsenutvalget, jfr. foran i "*Kontrollbegrepet*" i kap. 4.2.1, betonet det politisk og konstitusjonelt hensiktsmessige i at regjeringen og departementene har instruksjons- og kontrollmyndighet over andre forvaltningsorganer. Stortinget sluttet seg til dette. Det ble bl.a. ansett at Stortinget på prerogativenes område ikke kunne binde regjeringen rettslig ved sine vedtak. Debatten tyder på at Stortingets flertall den gang var mer grunnlovskonservativt enn juristene anså rettslig nødvendig.

I løpet av de senere tiår har legalitetsprinsippet (at alle inngrep i borgernes rettsfære skal ha hjemmel i lov) og rettssikkerhetshensynene blitt tillagt stadig større vekt, både politisk og i juridisk doktrine. Stortingets vedtak om opprettelse av et kontrollorgan for EOS-tjenestene er i samsvar med denne utvikling. *Etter kommi-*

sjonens oppfatning bør man i dagens situasjon ikke se prerogativlæren og maktfordelingsprinsippet som en hindring for gjennomføring av denne vilje.

Forutsetningen for kommisjonens vurdering er at et nytt kontrollorgan ikke tillegges avgjørelsesmyndighet. Det er ikke dermed sagt at kontrollorganet ikke kan ha avgjørelsesmyndighet, men bare at en slik løsning ville kreve mer nitide vurderinger av det rettslig mulige og konstitusjonelt hensiktsmessige. Det er videre klart at en kontroll som konsentreres om rettssikkerhetshensynene, generelt sett vil bryte minst med praksis hittil.

At en rettssikkerhetskontroll med forsvaret er et inngrep regjeringen må tåle, betyr med sikkerhet at den også må tåle slik kontroll med politiet. Det har riktignok vært hevdet at *politiet (som forsvaret) tilhører kjernen i den utøvende makt* og derfor må respekteres som Kongens domene i kraft av grunnl. § 3, men slike rettslige synspunkter er forlatt.

Det som likevel står tilbake, også i dag, er at politi og forsvar faktisk er kjernen i den utøvende makt, og at inngrep fra Stortinget derfor bør overveies nøye før de vedtas. For politi- og påtalemyndighetens del må det også tas hensyn til sammenhengen med domstolenes uavhengighet. Det ligger en rettssikkerhetsverdi og en mindretallsbeskyttelse i at opprettholdelse av ro og orden og straffeforfølgning ikke styres helt og holdent av politiske organer, og det gir større sikkerhet for at domstolene fungerer uavhengig i samsvar med grunnlovens maktfordeling. Selv om politi- og påtalemyndigheten ikke er en av grunnlovens statsmakter, har den derfor hatt en nokså fri stilling i Norge. For påtalemyndigheten er det oppnådd ved at riksadvokaten, og dermed hele den underordnede påtalemyndighet, bare kan instrueres av Kongen i statsråd, jfr. straffeprosessl. §§ 55 og 56.

Disse forhold betyr ikke at Stortinget bør unnlate å iverksette kontroll med politiet. Betydningen er at kontrollen bør være etterfølgende. Videre viser disse hensyn at tanken om politisk kontroll med EOS-tjenestene ikke bør følges blindt, og at kontrollen med skjønnsutøvelsen bør skje med en viss moderasjon.

Innen forsvaret og politiet utgjør EOS-tjenesten selv en kjerne. Det dreier seg om de tjenesteområder som Stortinget har hatt minst innsyn i og som regjeringen kanskje har mest grunn til å hegne om, både fordi de er så nært knyttet opp til utenriks- og sikkerhetspolitikken og p.g.a. risikoen for lekkasjer. Det er likevel så at regjeringen allerede har akseptert en uavhengig kontroll. Regjeringens kontrollutvalg ble etablert for å møte et krav om parlamentarisk kontroll. Det skulle tjene en ombudsfunksjon. Det kan bare instrueres av Kongen i statsråd. Det har til enhver tid vært minst 2 tidligere stortingsrepresentanter/statsråder blant medlemmene, dvs. at de har vært i flertall (unntatt i siste periode). Oppnevningen har skjedd etter politiske konsultasjoner. Stortingets 2 største partier har, unntatt i siste periode, vært representert i utvalget. Det grunnleggende nye som Stortingets vedtak innebærer, er egentlig bare at Stortinget nå vil foreta oppnevningen selv og at kontrollorganet kan komme til å rapportere direkte til Stortinget.

4.5.3 Formkrav

Opprinnelig innebar grunnlovens system at Stortinget ikke kunne binde Kongens forvaltningsmyndighet ved vedtak i bare plenum, men at det måtte lovs form til. Nå anses det imidlertid som konstitusjonell sedvane at plenumsbehandling er tilstrekkelig utenfor området for legalitetsprinsippet.

Likevel anser kommisjonen at *en ny kontrollordning må hjemles i lovvedtak*. Når det er tale om å opprette faste kontrollorganer bør lovformen brukes, og blir det varig lagt myndighet til særskilte eller uavhengige organer, skal den anvendes. Kommisjonen forutsetter i denne forbindelse at Stortinget ikke ønsker å utøve en

direkte parlamentarisk kontroll, dvs. en kontroll gjennom et av sine egne organer. Kontroll utøvet av Stortinget selv er hjemlet i forfatningen.

Det er sannsynlig at en kontrollordning vil gripe inn i eksisterende lovgivning. Lov kan bare endres ved vedtak i lovs form. Også derfor bør kontrollordningen lovfestes. I tillegg vil kontrollen kreve at borgerne pålegges visse plikter for at kontrollorganet skal få de opplysninger og det innsyn det trenger. Det krever lovhjemmel i kraft av legalitetsprinsippet.

4.5.4 Parlamentarisk kontroll og parlamentarisk ansvar

I Innst.S. nr. 246 s. 20 sp. 2 omtaler komiteflertallet Riksrevisjonens og sivilombudsmannens kontrollvirksomhet som om den utøves på Stortingets vegne, og på s. 21 sp. 1 anføres det at folkets valgte representanter nå skal kontrollere at vanlige borgere ikke utsettes for overgrep.

Disse formuleringene trenger en presisering. Den egentlige parlamentariske kontroll – det kommisjonen foran har kalt direkte *parlamentarisk kontroll* – kan etter vår statsskikk bare utøves av Stortinget selv. Det dreier seg om en myndighet som verken kan eller bør delegeres. Årsaken til dette er at den parlamentariske kontroll motsvarer det parlamentariske ansvar. Dette ansvaret er regjeringens. Det dreier seg om en politisk kontroll og et politisk ansvar som må utøves gjennom en politisk prosess. Hvis man tenkte seg at Stortinget overlot til et organ utenfor seg selv å utøve parlamentarisk kontroll på sine vegne ville det åpne for helt nye politiske prosesser og dermed bety en ny statsskikk. Det er folkets valg, dvs. Stortingets bredde og sammensetning, som gir Stortinget legitimitet, og som medfører at det er demokratisk å kreve at regjeringen bøyer seg for dets vedtak.

Heller ikke behandling av et saksforhold i en av Stortingets komiteer er en parlamentarisk kontroll, men bare et ledd i det samme. Regjeringen vil ikke være bundet, verken rettslig eller politisk, før komiteens innstilling måtte ha fått tilslutning fra Stortinget i plenum. Tilsvarende vil kritikk som er meddelt av andre enn Stortinget ikke ha parlamentarisk signifikans for regjeringen, annet enn som et varsel om hva Stortinget kan komme til å mene.

Når Stortinget beslutter å oppnevne et organ med oppgave å kontrollere bestemte deler av forvaltningen, må man derfor ikke legge i det at organet dermed utøver parlamentarisk kontroll. Det dreier seg kun om et hjelpemiddel for Stortinget til å sikre at den etterfølgende parlamentariske kontroll skal bli mer effektiv og til å ivareta andre reelle behov, – i dette tilfellet behovet for å verne borgerne mot overgrep. Sivilombudsmannen omtales i sin lovs § 3 som «Stortingets tillitsmann», men det heter ikke at han handler på Stortingets vegne. Han gir bare utrykk for sin mening. Den gjøres kjent for Stortinget gjennom hans årsmeldinger, eller ved særskilt melding hvis det gjelder alvorlige forhold (§ 12). Det parlamentariske ansvaret blir deretter gjort gjeldende av Stortinget.

4.5.5 Kontroll med statsrådene og departementene?

Vurderingene foran er knyttet til en kontroll med ytre etater, d.e. organer som står under statsrådenes og departementenes instruksjons- og kontrollmyndighet, men ellers handler på eget ansvar. Kontroll med statsrådene og departementene krever en særskilt vurdering. Om forholdet mellom statsrådene og departementene er å bemerke at *departementene er statsrådenes sekretariat*. Alle avgjørelser statsrådene ikke treffer selv, treffes etter fullmakt, d.e. på deres vegne.

Behovet for kontroll med statsrådene og departementene følger av deres kontroll- og instruksjonsmyndighet over underlagte ledd. Feil eller forsømmelser begått

i en ytre etat kan derfor tenkes å ha sin årsak i mangelfulle eller uheldige retningslinjer. Det kan tenkes at departementet har kjent til forholdene men ikke gjort noe med dem. Det kan også tenkes at de underlagte ledd har handlet illojalt. Alle slike omstendigheter vil det ha interesse å få klarlagt. Behovet er sterkere jo mer inngripende departementets styring er.

Kontroll med departementenes utøvelse av styringsfunksjoner er særlig aktuelt på det man kalle de operative felter, dvs. innen O-tjenesten og E-tjenesten. Det vises forsåvidt til at Overvåkingssentralen etter instruksens § 3 litra a til enhver tid skal holde Justisdepartementet underrettet om alle forhold av betydning for rikets indre sikkerhet. En tilsvarende plikt har E-staben/forsvarssjefen i forhold til Forsvarsdepartementet. Justisdepartementet har nå, med Stortingets tilslutning, også pålagt Overvåkingssentralen å orientere om alle saker av prinsipiell karakter, jfr. St.meld. nr. 39 s. 40 sp. 1. Dermed øker muligheten for at kritikkverdige forhold av større rekkevidde som en framtidig kontroll måtte avdekke, har vært kjent for departementet og kanskje også oppstått i et samspill mellom departementet og tjenesten.

Behovet for kontroll med departementene foreligger også på de områder der disse utøver beslutningsmyndighet i enkeltsaker, typisk ved klareringsavgjørelser innen personellsikkerhetstjenesten. I disse tilfeller er det departementene selv som må kontrolleres, ikke de underlagte ledd.

Kontroll med departementenes praktisering av personellsikkerhetsdirektivene vil ikke være noe prinsipielt nytt. Myndighet til å øve slik form for kontroll ligger allerede til sivilombudsmannen. Klareringsavgjørelser er «offentlig forvaltning», jfr. sivilombudsmannsl. § 3, selv om de ikke anses som enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

De mer operative funksjoner innen E-tjenesten og O-tjenesten avviker derimot atskillig fra den type saker sivilombudsmannen vanligvis behandler, men også de må i stor utstrekning anses som offentlig forvaltning. E-tjenesten faller likevel i det store og hele utenfor ombudsmannen mandat fordi dens oppdrag ikke er personrettet, dvs. at den normalt ikke kan øve urett mot den enkelte borger, jfr. lovens § 3. Det er videre å merke at mens departementene treffer klareringsavgjørelser, utfører de ikke operative EOS-funksjoner. Deres funksjon består i overordnet styring og kontroll. Denne funksjon kan bli skadet hvis de selv settes under løpende kontroll.

Etter kommisjonens syn må den konstitusjonelle utvikling som det er redegjort for foran bety at *Stortinget har det i sin makt å legge departementene og statsrådene inn i et kontrollorgans myndighetsområde*. På den operative siden frykter kommisjonen imidlertid at en kontroll som omfatter statsrådene kan komme til å virke mot sin hensikt, d.e. vanskeliggjøre og svekke den parlamentariske kontroll. Statsrådene står til ansvar overfor Stortinget og bør kunne velge å gi sine svar til det. Det kan også komme til å undergrave statsrådenes autoritet dersom de må avfinne seg med at et kontrollorgan kaller dem inn til avhør, forlanger å få gjennomgå deres personlige arkiver, m.m. Slike midler kan det selvsagt bli aktuelt å bruke mot en statsråd, men det bør ikke gjøres uten etter en forutgående politisk prosedyre i Stortinget. Ønsker man å sette en statsråd under granskning, er det mest nærliggende å oppnevne en parlamentarisk granskingskommisjon ad hoc eller reise riksretts sak. At statsrådene bare kan holdes strafferettslig ansvarlige for sine embetshandlinger i riksretts sak, såkalt *konstitusjonelt ansvar*, illustrerer forsåvidt at man bør være forsiktig med å sette statsrådene under løpende tilsyn og inspeksjon av et kontrollorgan.

Den samme varsomhet bør vises overfor deres sekretariater, dvs. departementene med deres embets- og tjenestemenn. De interne overlegninger i departementene skjer i meget stor utstrekning i skriftlig form og arkiveres sammen med de eksterne dokumentene. Som alminnelig regel er de interne dokumentene unntatt fra

innsyn. Hvis et kontrollorgan skal ha fri tilgang til departementenes arkiver, vil det også få fullt innsyn i de interne overlegninger. Som stående ordning vil det være uheldig.

Kommisjonens konklusjon er at statsrådene og departementene bør falle inn under virkeområdet til et nytt kontrollorgan. Kontrollorganet må kunne ha alle kontrollbeføyelser overfor statsrådene og departementene m.h.t. praktiseringen av personellsikkerhetsdirektivene, unntatt rett til innsyn i interne dokumenter. På alle andre områder bør statsrådene og departementene som en stående ordning *bare ha rett til å be om skriftlig uttalelse og opplysninger.* Det bør altså ikke pålegges forklarings- og møteplikt eller gis inspeksjonsrett til kontrollorganet.

At statsrådene og departementene legges inn under kontrollområdet, innebærer ingen endring i Stortingets kontrolladgang.

4.6 FORHOLDET TIL ANDRE KONTROLL- OG STYRINGSORGANER

Riksadvokaten leder påtalemyndigheten, og kan som nevnt i "*Særlig om kontroll med forsvaret og politiet*" i kap. 4.5.2 bare instrueres av Kongen i statsråd. Dette betyr at det må lov til om et kontrollorgan skal kunne gis myndighet til å kontrollere utøvelse av påtalemyndighet. Det betyr enn videre at uttalelser som slik kontroll måtte medføre må rettes til påtalemyndigheten, d.e. til overvåkingssjefen eller påtaleansvarlige i de ytre ledd (politimestrene eller overvåkingsinspektørene) eller til overordnet påtalemyndighet, d.e. statsadvokatene eller Riksadvokaten. Justisdepartementet vil altså ikke være adressat for slike uttalelser.

Selv om også påtalemyndigheten kan kontrolleres av sivilombudsmannen, ville det være *et markant brudd med norske tradisjoner om et politisk oppnevnt kontrollorgan ble gitt myndighet til å føre kontroll med den overordnede påtalemyndighet.* En kontroll med den underordnede påtalemyndighet kan lettere aksepteres, men er også betenkelig fordi den griper inn i den overordnede påtalemyndighets kontrollansvar og styringsmyndighet. Likevel føres det kontroll med telefonavlytting i narkotika-saker, jfr. strpl. § 216 h.

I praksis har det vist seg vanskelig å holde helt klare linjer i avgrensningen mellom Justisdepartementets og Riksadvokatens kontroll med politiet. Påtale- og politifunksjonene glir over i hverandre. I virksomheten til regjeringens kontrollutvalg har det medført at det både føres materiell og formell kontroll med O-tjenestens påtalesfunksjoner uten at det har oppstått noen kompetansekonflikt med Riksadvokaten. Regjeringens kontrollutvalg, iallefall det nå sittende, anser det som en hovedoppgave å kontrollere at det ikke iverksettes overvåking på utilstrekkelig grunnlag og at det ikke nyttes mer inngripende midler enn nødvendig (forholdsmessighetsprinsippet). Slike vurderinger av bruken av straffeprosessuelle midler kan utvalget ikke foreta uten å bevege seg inn på Riksadvokatens ansvarsområde. I og med at Kontrollutvalgets virksomhet ikke er lovhjemlet, er den formelle adgangen til å gjøre det diskutabel.

Disse formelle problemer er en årsak til at kommisjonen har funnet at et nytt kontrollorgan bør gis kjæremålsrett, jfr. foran under "*Særlig om kontrollbehovet for den enkelte tjeneste*" i kap. 4.2.2. M.h.t. straffeprosessuelle beføyelser som bare er besluttet av påtalemyndigheten (den underordnede) er det ingen annen utveg enn å gi kontrollorganet full kontrollrett. Det samme gjelder ved slike beføyelser som ikke er besluttet iverksatt av påtalemyndigheten, men utelukkende av politiet, t.eks. ransaking på ferske spor m.m. som nevnt i strpl. § 198. Kontrollretten bør hjemles i lov.

Opprettelsen av et nytt kontrollorgan vil ikke ha noen konsekvenser for etterforskningen og straffeforfølgningen av lovbrudd begått i politiets rekke. En lovhjemlet kontroll vil klargjøre at man står over en såkalt «særlig kontrollmyndighet» etter

politiinstr. § 13-3, men dette vil ikke medføre at plikten til å iverksette etterforskning av eget tiltak faller bort, jfr. forbeholdet «i alminnelighet» i § 13-3. Det vises forøvrig til "*Andre kontrollmyndigheter*" i kap. 3.5 foran. Man kunne riktignok tenke seg at kontrollorganet også ble gitt etterforsknings- og påtalekompetanse, og dermed fikk rollen som SEFO ellers har innen politiet, men en slik løsning anser kommisjonen uønskelig.

Dersom kontrollfunksjonen legges til et annet organ enn Sivilombudsmannen, kan det spørres om det bør gjøres inngrep i ombudsmannens kompetanse m.h.t. til å behandle saker og saksforhold innen EOS-tjenestene. Kommisjonen anser ikke det nødvendig. Begrensningene m.h.t. til Sivilombudsmannens innsyn i graderte opplysninger medfører at han bare rent unntaksvis vil kunne behandle klagesaker på dette felt i sin fulle bredde uten at Kongen har samtykket. Muligheten er der imidlertid, og det kan være en fordel å beholde den.

Opprettelsen av et nytt kontrollorgan vil heller ikke ha noen konsekvenser i forhold til Datatilsynet og Riksrevisjonen.

Med kontroll- og konstitusjonskomiteens adgang til å foreta undersøkelser i forvaltningen, jfr. Stortingets forretningsorden 12 nr. 8 femte ledd, stiller det seg annerledes. Det er vanskelig å tenke seg at kontrollkomiteen skal kunne drive undersøkelser i EOS-tjenestene mens det samtidig er et særskilt stortingsoppnevnt kontrollorgan som fører løpende kontroll, og herunder har plikt til bl.a. å granske saker og saksforhold som har vakt offentlig kritikk. *Skal kontrollkomiteen kunne undersøke tjenestene, må det i tilfelle bli som oppfølging av undersøkelser som kontrollorganet allerede har gjennomført og gitt melding om, og ikke i konkurranse med det.* Hvorvidt kontrollkomiteen skal kunne følge opp, beror imidlertid på hvilket organ i Stortinget som skal behandle kontrollorganets meldinger.

4.7 KONSEKVENSER FOR REGJERINGENS KONTROLL OG INSTRUKSJON

I Innst.S. nr. 246 s. 20 understreker både flertallet og mindretallet at et stortingsoppnevnt kontrollorgan ikke vil rokke ved regjeringens konstitusjonelle ansvar eller influere på dens kontroll med EOS-tjenestene. Mindretallet sier spesielt at regjeringen fortsatt må ha mulighet til å oppnevne sitt eget kontrollutvalg. Liknende synspunkter kom også fram i stortingsdebatten.

Kommisjonen anser at det ikke er dens oppgave å komme med forslag til regjeringens og fagdepartementenes framtidige kontroll med EOS-tjenestene. Det må antas naturlig at denne kontroll blir vurdert når Stortingets endelige vedtak om en parlamentarisk oppnevnt kontrollordning for EOS-tjenestene foreligger.

KAPITTEL 5

Andre tiltak enn kontroll**5.1 INNLEDNING**

Kommisjonens oppdrag om å utarbeide en kontrollordning er gitt den ut fra ønsket om å kunne forebygge og gripe inn overfor feilgrep EOS-tjenestene kan komme til å utsette borgerne for. Under dette formålet ligger det flere andre viktige hensyn, bl.a. hensynet til å verne om den frie politiske meningsdannelsen og hensynet til å skape tillit til at virksomhet som den alminnelige opinion ikke har fullt innsyn i, holdes innen rammen av fastsatte grenser. Kommisjonen har allerede berørt disse underliggende hensyn i flere sammenhenger.

De omtalte hensyn har ligget bak en rekke av de tiltak som har blitt iverksatt siden midten av 1960-tallet, bl.a. delingen av E- og S-tjenesten, offentliggjøringen av instruksjer, nye regler for personellsikkerhetstjenesten og etableringen av regjeringens kontrollutvalg. Det ligger derfor nær at også kommisjonen vurderer om det kan finnes andre tiltak enn kontroll som kan skape tillit, avdempe kontrollbehovet eller forenkle kontrollen.

5.2 EGEN LOV OM EOS-TJENESTENE?

Som "*Kort om tjenestene og tidligere utredninger*" i kap. 3.1 og "*Oppnevning, mandat og arbeid*" i 2 viser, har vi ingen samlende lov om EOS-tjenestene, dvs. om deres organisering, oppgaver og beføyelser. Virksomheten reguleres i betydelig grad i instruksjer. Dette har trolig en viss sammenheng med meget gamle forfatningsmessige tradisjoner og med at vi står overfor to av de eldste statsetater.

For politiets del har alle instruksjer hjemmel i lov. I forsvaret har ingen det. Årsaken kan ligge i Kongens prerogative kommandomyndighet, jfr. grunnl. § 25. Selv ikke personellsikkerhetsdirektivene er lovhjemlet, trolig fordi de har sitt utspring i den tjenesterettslige styringsretten.

Situasjonen har vært den samme i mange andre land, men atskillige har med årene fått lover om EOS-tjenester og kontrollen med disse, jfr. "*Andre land og internasjonal rett*" i kap. 3.6. Ikke alle har lover som omfatter alle EOS-tjenester og lovene er ikke like uttømmende. Tendensen går imidlertid i retning av lovhjemling.

Det framgår av kommisjonens vurdering av de konstitusjonelle hensyn i "*Konstitusjonelle hensyn*" i kap. 4.5 at det ikke er noe rettslig til hinder for at det gis en lov om EOS-tjenestene. *Kommisjonen har kommet til den konklusjon at arbeidet med en slik lov bør igangsettes.* En lov vil bedre tilliten, skape klarhet om grensene mellom tjenestene og forenkle kontrollen. Utviklingen i synet på legalitetsprinsippet taler også for at det gis en hjemmelslov. Loven bør ventelig ikke være særlig omfattende. Den bør dekke organiseringen av tjenestene, grensene mellom dem, hjemle instruksjer, bl.a. personellsikkerhetsdirektivene med beslektede instruksjer, og inneholde visse bestemmelser om embets- og tjenestemennene. Den bør også hjemle kontrollen. Dette reiser spørsmålet om ikke den særskilte lov om kontrollen som kommisjonen avgir utkast til, bør gis midlertidig status.

Det vil komplisere arbeidet med en ny lov at det dreier seg om tjenester som tilhører to forskjellige etater, hvorav den enes organisering ikke er fastsatt i noen alminnelig lov. Kommisjonen antar likevel at dette er problemer som lar seg løse.

Den 15.2.93 avga departementsråd Dag Berggrav på oppdrag fra Forsvarsdepartementet en betenkning om «de juridiske og etiske sider ved politisk engasje-

ment og virke for ansatte i etterretningstjenesten», jfr. vedlegg 2 nr. 11. Det vises forøvrig til vedlegg 2 nr. 17, hvor bakgrunnen er omhandlet. Problemstillingene som drøftes i utredningen har også relevans for O- og S-tjenesten. En utredning av ønskeligheten av regler som begrenser de ansattes rett til politisk virke ligger ikke innenfor kommisjonens mandat. Kommisjonen nøyer seg derfor med å peke på at spørsmålet bør tas under vurdering i samband med det øvrige lovarbeidet som kommisjonen foreslår.

KAPITTEL 6

Kontrollmodell**6.1 HVA ER EN KONTROLLMODELL?**

Med kontrollmodell tenker kommisjonen på hovedprinsippene for hvordan et kontrollorgan

- oppnevnes,
- organiseres og
- rapporterer.

Regjeringens kontrollutvalg representerer en *administrativ utvalgsmode*ll, dvs. at kontrollorganet er et utvalg som er oppnevnt av og svarer overfor regjeringen.

Alternativet er *parlamentarisk kontroll*, d.e er kontroll øvet av Stortinget selv med en av dets komiteer som utførende kontrollorgan, jfr. foran under "*Parlamentarisk kontroll og parlamentarisk ansvar*" i kap. 4.5.4.

Mer av en mellomløsning er *parlamentarisk etablert kontroll*. Den kan ta form av en *parlamentarisk tillitsmannsmodell*, lik sivilombudsmannen og riksrevisorene eller en *parlamentarisk oppnevnt utvalgsmode*ll. Tillitsmannsmodellen vil som regel bety at tillitsmannen må bistås av et støtteapparat, – et kontrollbyråkrati.

Hva enten et kontrollorgan er parlamentarisk eller administrativt oppnevnt, kan det være *frittstående* eller *stå under instruksjon*. Sivilombudsmannen er frittstående nå, men kunne opprinnelig instrueres av Stortinget i visse tilfeller. Regjeringens kontrollutvalg kan instrueres av Kongen i statsråd, men ikke av fagdepartementene.

Mellom den parlamentariske tillitsmannsmodellen og den tilsvarende utvalgsmodellen kan man tenke seg forskjellige *overgangsformer*. Et utvalg kan f.eks. ha et byråkrati, og ikke bare en sekretær, som støtteapparat. En tillitsmann kan ha et rådgivende utvalg under seg, eller et styre over seg.

Parlamentarisk etablert kontroll og administrativ kontroll kan kombineres. En tenkelig *kombinert mode*ll er at et utvalg oppnevnes av regjeringen og svarer overfor den, men at Stortinget gis en medlemskvote, f.eks. ved det utpeker et flertall av medlemmene, eventuelt alle. En annen mulighet er at Stortinget foretar oppnevningen, men at utvalget likevel rapporterer gjennom regjeringen.

Muligheten for *dobbeltsporede løsninger* er omhandlet foran under "*Konsekvenser for regjeringens kontroll og instruksjon*" i kap. 4.7.

Rapporteringsproblematikken kan også formuleres som et spørsmål om *kontrollnivåer*. Et kontrollorgan virker ikke i et tomrom. Dets arbeid skal bedømmes og eventuelt følges opp. Man kan skille mellom *uttaleadressat* og *meldingsadressat*.

Uttaleadressat vil til vanlig være eventuelle parter – klagere – og etaten som blir kontrollert eller dennes overordnede myndighet (*partsadressat* og *myndighetsadressat*). Meldingsadressat er i alminnelighet det organ som har oppnevnt kontrollorganet og som det svarer overfor. I et åpent system har disse skiller liten praktisk betydning for valg av kontrolløsninger. For et kontrollorgan som skal behandle graderte saker er det annerledes.

Sivilombudsmannens saker er som regel ugraderte. Han kan derfor gi uttalelsen til en part samme innhold som uttalelsen til den kontrollerte myndighet, eller iallefall gi parten fullt innsyn i hva som blir uttalt til myndigheten. Videre kan han i sin årlige virksomhetsmelding legge ved alle uttalelser han har avgitt.

Ved kontroll av graderte saker må uttalelser til partene holdes på ugradert nivå. Hvis en fullstendig framstilling og vurdering av et saksforhold krever bruk av gra-

dert informasjon, kan det bare gis overfor myndighetsadressaten. Tilsvarende vil meldinger om virksomheten bare kunne inneholde gradert informasjon dersom meldingsadressaten kan ivareta behovet for hemmeligholdelse i samsvar med sikkerhetsinstruksens regler.

Problemstillingen med kontrollnivåer er en annen innfallsvinkel til kontrollfasene som kommisjonen har drøftet foran under "*Kontrollfasene*" i kap. 4.3.

6.2 VURDERING AV KONTROLLMODELLER

6.2.1 Parlamentarisk kontroll

Kommisjonen har forutsatt at Stortinget ikke ønsker å etablere en parlamentarisk kontroll i den forstand uttrykket er nyttet i "*Hva er en kontrollmodell?*" i kap. 6.1, jfr. drøftelsen i "*Parlamentarisk kontroll og parlamentarisk ansvar*" i kap. 4.5.4. Det vises forsåvidt til komiteflertallets uttalelser til opplysningene om de danske og tyske løsningene i Innst.S. nr. 246 s. 20 sp. 1 flg. Flertallet finner en parlamentarisk kontroll lite hensiktsmessig. At mindretallet har samme oppfatning, er ikke direkte sagt, men framgår av sammenhengen. Konklusjonen var den samme under drøftingene som gikk forut for opprettingen av regjeringens kontrollutvalg, jfr. "*Kontrollordningene hittil*" i kap. 3.3.

Mellbye-utvalget fryktet at deltakelse av parlamentarikere i et kontrollorgan kunne redusere Stortingets praktiske handlefrihet. Et annet hensyn veier vel så tungt. En løpende parlamentarisk kontroll vil øke risikoen for unødig parlamentarisk konflikt fordi enhver kritikk vil ha parlamentarisk tyngde og dermed reise spørsmålet om vedkommende statsråds tillit i Stortinget. En parlamentarisk kontroll ville bety at man gikk fra den ene ytterlighet til den andre, dvs. fra en situasjon hvor Stortinget har lite innsyn og til en situasjon hvor det har et kontinuerlig tilsyn.

6.2.2 Oppnevning og organisering

Kommisjonen legger til grunn at kontrollorganet skal oppnevnes av Stortinget. En kombinert løsning som består i at Stortinget bare utpeker medlemmer til et kontrollorgan regjeringen oppnevner, jfr. de forslag som overveies i Storbritannia, vil etter kommisjonens mening ikke være aktuelt.

Som kontrollorgan kan tenkes et ombud. Et særskilt ombud er en mulighet, men den er neppe realistisk.

Ombudsløsningen forutsetter derfor at kontrollen legges til sivilombudsmanden. Dette vil ha åpenbare fordeler. Kontrollen vil skje i et kjent system etter et regelverk som har vært praktisert lenge og med gode erfaringer. Sivilombudsmanden har stor faglig prestisje, har tillit i Stortinget og hans virksomhet er vel innarbeidet i befolkningen. Sivilombudsmannens formål – å sikre at det i forvaltningen ikke øves urett mot den enkelte borger – er et gunstig utgangspunkt, og i samsvar med Stortingets intensjoner. Kontrollen med EOS-virksomhetene vil gjøre hans virksomhet mer komplett. Ombudsmannsloven og ombudsmannens instruks vil bare trenge mindre tillempninger relativt sett.

Likevel er det motforestillinger. En er knyttet til saksområdets politiske beskaffenhet og kravet til hemmeligholdelse. Som nevnt under "*Kontrollordningene hittil*" i kap. 3.3 gikk Mellbye-utvalget ut fra at et kontrollutvalg bestående av personer som nyter alminnelig tillit og respekt ville ha slik tyngde at klagerne og opinionen ville slå seg til ro med ubegrunnede uttalelser. Så enkelt er det ikke. Det er snarere slik at ubegrunnede uttalelser i det lange løp ikke blir akseptert, og spesielt dersom kontrollorganets sammensetning ikke endres jevnlig. Det har også vært antatt at fagområdet og de iøynefallende hensynene til rikets sikkerhet over tid kan fange opp-

merksomheten for mye og påvirke standpunktene. Om risikoen for det er reell eller ikke, er ikke avgjørende. Det er nok at oppfatningen gjør seg gjeldende. Den har da også blitt hensyntatt av Fostervoll-utvalget og dernest av regjeringen og Stortinget i St.meld. nr. 39 og Innst.S. nr. 246 når det gjelder O-tjenestens personell.

Sivilombudsmannens styrke er hans åpne, domstolsliknende, drøfting av de saker han behandler. Denne fordel kan bare i begrenset utstrekning tjene ham i EOS-sakene. Å tillegge ham EOS-sakene, vil bety at man trekker veksler på hans alminnelige prestisje. Det er et spørsmål om den ikke er for verdifull til at den bør benyttes til det. Skulle det ende med at Stortinget vil skifte ut sivilombudsmannen etter en utløpt 4-årsperiode fordi EOS-sakene har medført belastninger som gjør en utskiftning hensiktsmessig, ville det være uheldig totalt sett. Selv om ombudsmannen oppnevnes for 4-årsperioder, er det ingen grunn til å ønske at gjenoppnevning ikke skal skje.

Juridiske analyser og standpunkter påvirkes i større eller mindre grad av rettspolitiske holdninger. Oftest er de uventet, andre ganger drøftes de åpent. Skillet mellom rettspolitikk og almen politikk er ikke helt enkelt. Det større spørsmålet om forholdet mellom jus og politikk har vært gjenstand for skarp metodisk og vitenskaps-teoretisk debatt. Kommisjonen har foran under "*Fellestrekk*" i kap. 4.1.1 beskrevet hvordan EOS-tjenestene arbeider i et krysningsfelt mellom grunnleggende samfunnshensyn. Forsvars- og sikkerhetspolitikken er politiske kjerneområder. Politiske holdninger vil ha større betydning og legitimitet enn vanlig. Det er vanskelig å forene med juridisk metode. Det ligger derfor dårlig til rette for en rendyrket juridisk kontroll. Dertil framtrer det som lite ønskelig at ansvaret for avgjørelser skal hvile på en person alene. På et så politisk felt som det her gjelder kunne man ønske en bredere representasjon av erfaringer og holdninger og en politisk forankring, jfr. forsåvidt sammensetningen som regjeringens kontrollutvalg har hatt.

Sivilombudsmannen har hatt liten kapasitet til å drive systemkontroll, slik hans nordiske kolleger gjør, men kontoret får nå en stillingshjemmel med tanke på dette formål. Systemgjennomgang på utvalgte offentlige sektorer fra tid til annen er beslektet med et løpende tilsyn på en bestemt sektor, men ansvaret og byrden med en løpende kontroll blir en helt annen. Generelt sett bør sivilombudsmannen selv delta i en løpende kontroll. Det kan vise seg vanskelig eller umulig å få til.

Man kan tenke seg å løse problemene ved å opprette et særskilt rådgivende utvalg for sivilombudsmannen i EOS-sakene. Et slikt *råd* vil kunne bemannes med personer med de ulike faglige/politiske ressurser som kontrollen med EOS-tjenestene krever. Skal utvalget ha tyngde, må det bestå av politikere som har hatt sentrale verv, tidligere høytstående embetsmenn m.m. Det er et spørsmål om personer med slike kvalifikasjoner vil kunne tilpasse seg rollen som rådgivere. Alternativet er at de blir et styre. Ombudsmannens oppgave vil da bli å utøve kontrollen og rapportere og gi innstilling til styret. Alle uttalelser vil måtte gå i styrets navn. Dermed reduseres ombudsmannens oppgaver til noe som minner om en saksbehandlers. Det bryter avgjørende med dagens ombudsmannsmodell og kan få uheldig innflytelse på samfunnets oppfatning av ombudsmannsrollen.

Kommisjonen minner i denne sammenheng om de generelle betraktningene i "*Kontrollfasene*" i kap. 4.3 om kontrollfasene og deling av dem mellom flere organer. Kommisjonens konklusjon blir at kontrollen med EOS-tjenestene ikke bør legges til sivilombudsmannen.

*Kommisjonen har blitt stående ved en ren utvalgsmo-
dell som den beste løsning.* Det betyr et utvalg som besitter rikspolitisk erfaring og tyngde, og som har tilgang til juridisk kompetanse og innsikt i EOS-tjenestenes fag/arbeidsmetoder. Utvalget må bistås av en sekretær eller et sekretariat.

Etter kommisjonens oppfatning vil utvalgets sammensetning være avgjørende for Stortingets og samfunnets tillit til den kontroll det utfører. Hvis sekretæren er en velkvalifisert jurist, behøver ikke utvalget selv nødvendigvis ha en jurist i sin midte. Tilsvarende vil behovet for militærfaglig innsikt, datakunnskap o.l. kunne ivaretas gjennom en særskilt deltidssekretær på de områder hvor det er tjenlig dersom slik kompetanse ikke er representert blant utvalgets medlemmer. Utvalget må dessuten gis anledning til å anta bistand til utredning av spørsmål som krever særlig fagkunnskap. Det samme gjelder når det inntreffer saker som er så arbeidskrevende at det må heltidsinnsats til.

Det er følgelig kommisjonens vurdering at regelverket bør gi rom for fleksibilitet m.h.t. sammensetning av utvalget og dets sekretariat. Det betyr for det første at regelverket ikke bør inneholde krav om at en eller flere profesjoner skal være representert i utvalget. For det annet betyr det at utvalget må bli noe større enn det regjeringens kontrollutvalg er for at det skal bli mulig å oppnå bredden i sammensetningen som er ønskelig. Ut fra disse betraktninger finner kommisjonen at *et utvalg på 7 medlemmer er passende. Valg bør skje for 5 år*. Sekretærvervet er såpass viktig at valget bør tas i Stortinget, ikke av utvalget selv.

Kommisjonen forutsetter at utvalget ikke besettes med aktive stortingsrepresentanter. Det vises for såvidt til Ingvaldsen-utvalgets innstilling (vedlegg 2 nr. 43). Den klare konklusjonen den gang var at stortingsrepresentanter ikke bør sitte i styre, råd m.m. som Stortinget fører kontroll med. Det var i første rekke hensynet til stortingsrepresentantenes habilitet som dikterte standpunktet. Det er intet ved utviklingen i ettertid som tilsier at dette standpunkt fravikes.

Et mulig problem med de krav som stilles til medlemmene av utvalget, er at det kan være vanskelig å finne personer som kan frigjøre tilstrekkelig med tid for oppgaven. Det samme gjelder sekretæren. Kommisjonen forutsetter at det ved utvelgelsen kreves at medlemmene og sekretæren kan avse tilstrekkelig tid mot at de gis en avlønning som gir full kompensasjon.

Rekrutteringen av sekretær(er) kan komme til å by på problemer. Det samme gjelder å finne egnede kontorlokaler. Rekrutteringen og lokaliseringen bør ses i sammenheng. Sannsynligvis vil sekretærvervet ikke kreve et helt årsverks arbeide. Sekretariatet bør ikke gis lokaler i EOS-tjenestene eller fagdepartementene eller ha tilknytning til dem. Det bør heller ikke lokaliseres i Stortinget. Tilfeldige leide lokaler utenfor administrasjonen vil ikke være betryggende sikkerhetsmessig sett, og vil dessuten medføre faglig isolasjon. Skal sekretærvervet bli attraktivt, må sekretæren ha et miljø rundt seg. Et alternativ er at sekretæren gis lokaler hos sivilombudsmannen. En på mange måter tilfredsstillende løsning vil være at sivilombudsmannens kontor gis en eller to ekstra stillingshjempler mot å avgi sekretær og kontorassistans. Sekretæren vil dermed være ansatt hos ombudsmannen, men ha tjenestefri så langt sekretærfunksjonen krever det. En slik løsning vil ikke bety at ombudsmannen involveres i kontrollarbeidet, like lite som at regjeringsadvokaten var involvert i de årene sekretærene til regjeringens kontrollutvalg ble rekruttert fra dette embetet.

6.2.3 Rapportering

For å sikre at det ikke oppstår tvil om hva utvalget har ment og for å forebygge mot uformell styring, *bør utvalgets standpunkter meddeles skriftlig*. Det er utilstrekkelig om de bare føres i utvalgets møteprotokoll. Uttalelser som har gått til en part, må også meddeles det berørte organ. Ordningen må være at standpunkter som ikke er meddelt skriftlig, heller ikke kan anses inntatt.

Utvalgets uttalelser til parter lar kommisjonen ligge i denne omgang.

Uttalelser om saker og saksforhold til myndigheter bør som hittil gå til de berørte myndigheter. Normalt vil det være sjefen for det organ som er kontrollert, men i viktigere spørsmål bør også fagdepartementet orienteres som overordnet myndighet.

Utvalget må nødvendigvis kunne utforme sine uttalelser til myndigheter uten hensyn til graderingsnivået. Dokumenter graderes etter det høyeste beskyttelsesbehovet for noen enkeltopplysning i dem. Det betyr at det for alle andre enn utstedende etat kan oppstå tvil om hvilke opplysninger i et dokument som trenger beskyttelse, og på hvilket nivå. Behovet for beskyttelse kan også komme i et nytt lys som følge av endrede forhold, f.eks som følge av at opplysninger blir alment kjent gjennom journalistisk virksomhet, opplysninger fra utlandet m.v. Behovet for beskyttelse må dessuten avveies mot hensynet til en åpen debatt.

Hittil har behovet for avgradering og publisering av uttalelsene til regjeringens kontrollutvalg blitt ivaretatt av det etatsansvarlige departement, i praksis Justisdepartementet. Et stortingsoppnevnt utvalg vil ikke kunne overlate publiseringen av sine avgjørelser til departementene, men vil på den annen side ikke kunne overta oppgaven med å avgjøre om gradering kan unnlates, jfr. sikkerhetsinstruksens § 4 nr. 4. Som følge av dette må utvalget gis anledning til å forelegge for vedkommende etat og om nødvendig fagdepartementet eventuell tvil om dets uttalelser inneholder gradert informasjon. Det må også kunne tilrå at ned- eller avgradering blir foretatt. Myndighetenes avgjørelser om hva som kan publiseres må være endelige for utvalget.

En nyordning med et stortingsoppnevnt kontrollutvalg reiser et helt sentralt spørsmål: Hva skal utvalgets meldinger om kontrollvirksomheten inneholde og hvordan skal de fremmes og behandles? Hvis de inneholder gradert informasjon, kan de ikke publiseres. De kan heller ikke framlegges og behandles in extenso i et samlet Storting. Det motsatte ville reelt sett bety avgradering uten at skadevirkningene har vært vurdert.

Det springende punkt blir derfor om utvalgets årsmeldinger og eventuelle andre meldinger til sin oppdragsgiver skal inneholde gradert informasjon, enten i meldingene selv eller i deres vedlegg. Hvis svaret er ja, blir konsekvensen at meldingene må behandles i et særskilt autorisert organ i Stortinget. Der må det graderte stoffet siles ut før innstilling gis til Stortinget i plenum. Hvis gradert stoff er innvevd i meldingenes tekst, kan slik utsiling ikke gjøres i Stortinget. Selve meldingene må følgelig være ugraderte. Det graderte materialet må være vedlegg, f.eks i den form at alle avgitte uttalelser følger som vedlegg.

Selv om en ordning med graderte vedlegg er fullt tenkelig, mener kommisjonen etter en samlet avveining at den bør unngås. Også om full informasjon bare gis et engere utvalg i Stortinget, vil risikoen for eksponering av informasjon øke, jfr. *"Avsluttende vurderinger"* i kap. 4.4.4. Etter kommisjonens vurdering vil hensynet til at samarbeidet med utenlandske tjenester ikke blir skadet, jfr. framstillingen av mandatet i *"Forståelsen av mandatet"* i kap. 2.2, ikke være tilstrekkelig ivaretatt med en slik ordning. Dessuten har argumentasjonen mot parlamentarisk kontroll i *"Parlamentarisk kontroll"* i kap. 6.2.1 gyldighet også i forhold til problemstillingen her. Selv om det ikke er ualmennelig at et mindre utvalg stortingsrepresentanter har kunnskaper og foretar vurderinger som andre stortingsrepresentanter ikke har innsyn i, bør det unngås når det er mulig. Både konstitusjonelt og politisk bør ideelt sett all informasjon som kommer til Stortinget som sådant være tilgjengelig for samtlige representanter. I motsatt fall får Stortinget i plenum et ufullstendig grunnlag for å vurdere innstillinger om vedtak fra komiteene.

Utvalgets årsmeldinger bør følgelig være ugraderte. I tillegg til årsmeldinger bør utvalget kunne gi Stortinget særskilt melding om feil eller forsømmelser av stor

betydning, slik sivilombudsmannen kan. Også disse bør være ugraderte. Er utvalget i tvil om graderingsspørsmålet, eller mener det at avgradering bør foretas, bør de kunne ta det opp med fagdepartementet på forhånd, jfr. foran om uttalelser. Hvis det stortingsorgan som behandler meldingene ønsker supplerende gradert informasjon, må det tas opp gjennom presidentskapet, som avgjør om begjæringen skal fremmes overfor regjeringen. Den videre gang vil bli et politisk spørsmål.

Konsekvensene av at utvalgets meldinger skal være ugraderte blir neppe særlig store. Gjennom årene har det vist seg at det stort sett er mulig å behandle O- og S-tjenestene og deres virksomhet i åpne meldinger. Det dreier seg om et modus vivendi som innebærer at regjeringen avgraderer en del opplysninger, mens det blir respektert at andre blir holdt tilbake. Dessuten er erfaringen at forhold som fortjener politisk debatt ofte allerede er blitt eksponert forut for eller under undersøkelsene som regjeringens kontrollutvalg har foretatt.

Det er ikke noe særsyn at et kontrollorgans årsmeldinger om sin virksomhet ikke inneholder en detaljert framstilling av de saker som er behandlet. Det er tvert om ganske vanlig. Et kontrollutvalg for EOS-tjenestene er heller ikke det eneste kontrollorgan som må ta hensyn til taushetsplikt i uttalelser og meldinger som tilstilles offentligheten og oppdragsgiver. Bl.a. må kontrollkomisjonene i det psykiske helsevern gjøre det.

I drøftingen her har kommisjonen forutsatt at utvalget skal avgi sine meldinger direkte til Stortinget. En annen mulighet hadde vært at de ble fremmet gjennom regjeringen. Da kunne de ha hatt graderte vedlegg. Regjeringen kunne så vurdere graderingsspørsmålene og fremme stortingsmelding med sine bemerkninger til utvalgets melding. Dette er hva kommisjonen foran har betegnet som en kombinert løsning. Den vil gi klare rutiner, men vil også kunne skape inntrykk av at regjeringen sensurerer et stortingsoppnevnt utvalg. Kommisjonen vil ikke anbefale den.

KAPITTEL 7

Regelverk

7.1 INNLEDNING

I "*Historikk og bakgrunnsstoff*" i kapittel 3–"*Kontrollmodell*" i 6 har kommisjonen utredet de spørsmål opprettelsen av et stortingsoppnevnt kontrollutvalg for EOS-tjenestene reiser. Kommisjonens neste oppgave i følge mandatet er å utarbeide utkast til «...instruks og eventuelle avgrensninger av tjenesten...», dvs. til et regelverk.

Utredningen foran har vist at kontrollordningen bør fastsettes i lov. Loven bør gi Stortinget hjemmel for å vedta en instruks om kontrollapparatet og kontrollvirksomheten. Dessuten må sikkerhetsutvalgets utkast i NOU 1993:3 til ny § 216 h i straffeprosessloven revideres (vedlegg 2 nr. 16).

7.2 OM UTKAST TIL LOV OG INSTRUKS

7.2.1 Innledning

I "*Egen lov om EOS-tjenestene?*" i kap. 5.2. har kommisjonen pekt på at det bør vurderes å gi en samlet lov om EOS-tjenestene og deres oppgaver. Lovbestemmelser om kontrollen med tjenestene bør inngå i en slik lov. En egen lov om kontrollen bør derfor være *midlertidig*. Behovet for å evaluere kontrollen etter en tids erfaring, peker i samme retning. Det er mange nyskapende elementer ved den kontrollordning som her foreslås. Kontrollen vil innvirke på forholdet mellom Storting og regjering. Det er vanskelig nå å ha noen sikker mening om kontrollbehovet. Skadevirkninger ved mulige sikkerhetsbrudd eller ved at EOS-tjenestenes samarbeide med utenlandske tjenester svekkes bør også vurderes. Både av hensyn til Stortinget og regjeringen bør det derfor markeres at erfaringene med kontrollordningen skal gjennomgås etter en tid.

Den følgende drøftingen av innholdet av en lov vil bli konsentrert om de sentrale spørsmål, og særlig om slike som ikke allerede er tilstrekkelig behandlet i det foregående.

7.2.2 Om kontrollen

Loven bør gi Stortinget i plenum hjemmel for å velge en utvalg til å føre kontroll med EOS-tjenestene. Den bør trekke opp rammene for kontrollen og fastsette de rettigheter og plikter som må tillegges utvalget og de som skal kontrolleres. Videre må den gi bestemmelser om utvalgets uttalelser og meldinger. Loven bør altså være en *rammelov*, og slik at det overlates til Stortingets plenum å fylle ut rammene ved en alminnelig instruks.

Bestemmelser om utvalget sammensetning og funksjonsperiode bør overlates til instruks. Det samme gjelder valg av sekretær.

Loven må fastsette *kontrollområdet*, som må omfatte EOS-tjeneste som funksjon. I prinsippet vil dermed alle offentlige myndigheter som driver slik virksomhet falle inn under kontrollen. Det samme gjelder bedrifter – private eller offentlige – og enkeltpersoner. Her blir det imidlertid nødvendig å trekke grenser. Virksomhet som ikke er initiert av det offentlige, må holdes utenfor. Det samme gjelder den

overordnede påtalemyndighet, jfr. "*Forholdet til andre kontroll- og styringsorganer*" i kap. 4.6.

Kontrollutvalget vil *ikke* være et *forvaltningsorgan*. Det vil avgi uttalelse, men ikke treffe vedtak i egentlig forstand. Det bør for ordens skyld fastsettes at forvaltningsloven og offentlighetsloven ikke gjelder for dets virksomhet. Dette betyr ikke at hevdvunne prinsipper for god saksbehandling, som forvaltningslovens regler langt på veg bygger på, ikke skal følges så langt de passer. Nærmere bestemmelser om dette bør imidlertid treffes i instruksene.

I regelverkene for de ulike typer granskingskommisjoner er det vanlig å knytte bestemmelser om kommisjonsmedlemmenes *habilitet* an til inhabilitetsreglene i domstollovens § 106 flg. For nærværende kommisjon synes det mer hensiktsmessig å nytte reglene i forvaltningsloven kap. II. En løpende kontroll minner mer om forvaltningsvirksomhet enn om rettergang. Domstolslovens regler preges også av domstolsterminologien og er derfor vanskeligere å anvende utenfor sitt eget område.

Loven bør fastsette *kontrollformålet*. Formålet må inneholde flere elementer. Det sentrale er å verne borgerne mot at det øves urett, jfr. premissene for Stortingets vedtak, omtalt foran under "*Forståelsen av mandatet*" i kap. 2.2 og "*Kontrollbeholdet*" i 4.2. Det mer almene behovet for å påse at virksomheten holdes innenfor rammen av de lover og instruksjoner som regulerer den, må også nedfelles som et formål. I "*Fellestrekk*" i kap. 4.1.1 har kommisjonen pekt på som en kostnad ved EOS-tjenestene at de kan komme til å skade samfunnslivet. Hensynet til samfunnslivet ligger bak bl.a. grensesettingen i O-tjenestens instruks, men er ikke i generell form nedfelt noe sted. Kommisjonen anser at det bør inkorporeres i kontrollformålet.

Et kontrollformål som bare inkluderer hensynene foran, kan føre til ensidighet i gjennomføringen. Utvalget bør derfor pålegges å avveie kontrollhensynene mot hensynet til rikets sikkerhet og forholdet til fremmede makter. Det vil ha to implikasjoner. For det første vil det bety at utvalget ikke bør søke innsyn i graderte opplysninger uten at det er nødvendig for å ivareta formålet. For det annet vil det bety at utvalgets standpunkter skal tas etter en avveining som inkluderer de hensyn EOS-tjenestene skal ivareta.

Det bør framgå av formålsbestemmelsen at utvalget ikke skal være et styringsorgan, dvs. at det ikke skal kunne gi pålegg eller treffe bindende vedtak. Dette betyr igjen at kontrollen i hovedsak skal være etterfølgende. Den nærmere grensedragning forsåvidt bør overlates til instruksene.

Ved siden av kontrollformålet, bør *kontrolloppgavene* angis i loven, men bare som hovedgrupper. Disse er 3, nemlig regelmessig tilsyn (inspeksjon), klagebehandling og saker tatt opp av eget tiltak. Kontrollens nærmere omfang bør henvises til instruksene. Oppgavene må formuleres slik at det blir mulig for kommisjonen å forfølge såkalte sidespor, dvs. granske forhold som ikke er EOS-tjeneste funksjonelt sett, men som står i så nær sammenheng med en sak kommisjonen behandler at det er ønskelig å få dem undersøkt og vurdert for at det skal bli kastet fullt lys over saken. Hvor langt man i så måte skal gå, er et skjønnsspørsmål, og vil bl.a. bero på kommisjonens forutsetninger, både arbeidsmessig og m.h.t. kompetanse. Det bør derfor ikke gjøres til en plikt for kommisjonen å gå inn på slike sidespor.

Loven må gi Stortinget hjemmel for å fastsette en alminnelig *instruks* om kontrollvirksomheten, jfr. forsåvidt det foregående.

7.2.3 Om kontrollmidlene

Kontroll innebærer innsyn og tilsyn, som oppnås ved 2 typer midler, nemlig:

- *tilgang* til dokumenter, registre, utrustning, lokaler m.m. og

- *forklaringer* fra de som har befattning med virksomheten som kontrolleres.

Justisdepartementets rundskriv om granskingskommisjoner, vedlegg 2 nr. 3, jfr. også den forutgående innstilling av Eckhoff-utvalget, vedlegg 2 nr. 15, er basert på at tilgang og forklaringer oppnås ved frivillighet. Erfaringen til da hadde vist at tvang ikke var nødvendig. Det ble også pekt på at tvang kan skade tillitsforholdet mellom granskingskommisjonene og de som møter for dem. Likefullt ledet Eckhoff-utvalgets utredning til at det ble etablert hjemmel i domstoloven § 43 annet ledd for at granskings- og kontrollkommisjoner kan kreve bevisopptak ved domstolene etter reglene i tvistemålsloven, jfr. vedlegg 2 nr. 16. Lovendringen medførte en plikt til å møte for domstolene og avgi rettslig forklaring eller andre beviser, men med de begrensninger som følger av tvistemålsloven. Vesentlig i denne forbindelse er reglene om fritak for vitneplikt p.g.a. taushetsplikt, fritaket for bl.a. pressens ansatte m.h.t. kildeopplysninger og fritaket for å forklare seg om noe som kan utsette en selv eller ens nærmeste for straff eller tap av den borgerlige aktelse, jfr. tvistemåll. §§ 204 -210.

For granskingskommisjoner som oppnevnes ad hoc er altså utgangspunktet frivillig medvirkning. Tvang er bare noe man har i bakhånd, og også da med begrensninger. For stående undersøkelseskommisjoner, tilsyn m.m. har utgangspunktet vært det motsatte. De har en rett til å kreve forklaringer og få tilgang til alt materiale, men rettens utstrekning varierer. Et utvalg som skal føre løpende kontroll med EOS-tjenestene, må åpenbart også gis rettigheter for såvidt. Spørsmålet er hvor langt rettighetene skal gå. Utvalgets rettigheter vil tilsvare en plikt for de som blir kontrollert. For dem er pliktens omfang et vesentlig spørsmål. Hvis det f.eks. fastsettes en ubetinget forklaringsplikt, vil den som blir avkrevd forklaring kunne bli stilt overfor valget mellom enten å tie og pådra seg straff ved det, å forklare seg usant og derved pådra seg straffeansvar eller å forklare seg sant om straffbare forhold og derved bidra til sin egen domfellelse. Det er i strid med norsk prosesslovgivning å utsette noen for slike valg. Verken parter i sivile saker eller siktede i straffesaker har forklaringsplikt, og den som er siktet kan eller ikke straffes for å forklare seg usant. Det vises til Justisdepartementets behandling av dette i St.meld. nr. 39 s. 42 og henvisningen der til Johs. Andenæs' drøfting i Norsk Straffeprosess, utg. 1984, bind I s. 204 flg. Dilemmaer oppstår også når det gjelder tilgangen til lokaler og materiale. Tvangsmessig tilgang er i straffeprosessuell sammenheng ensbetydende med ransaking. Ransaking kan bare skje på bestemte vilkår og etter fastsatte prosedyrer. Hvis et kontrollutvalg i kraft av sitt mandat skal ha en alminnelig innsynsrett i privates eller bedrifters dokumenter og arkiver, og selv om de også inneholder opplysninger som er formålet uvedkommende, vil det harmonere dårlig med det vern man ellers tilstreber å gi den enkelte mot inngrep fra myndighetene.

Som det framgår, kan spørsmålet om kontrollmidlene deles i flere problemstillinger, nemlig

- virkeområdet (personkretsen),
- midlenes utstrekning innenfor virkeområdet og
- den etterfølgende bruk av de opplysninger som blir frambrakt.

Disse problemstillinger må vurderes separat i forhold til henholdsvis tilgang og opplysningsplikt. Før kommisjonen foretar vurderingene, er det grunn til å se nærmere på hvilke regler som gjelder for enkelte andre kontrollorganer og tilsyn. En fyldigere innføring er gitt av Eckhoff-utvalget, vedlegg 2 nr. 15, s. 10 flg., se også dets henvisning til ytterligere kilder på s. 28.

Overfor *sivilombudsmannen*, se "*Andre kontrollmyndigheter*" i kap. 3.5, er det bare de som virker i det offentlige som har opplysningsplikt, og da med begrensning

gene som følger av tvistemålsloven. Likeledes har ombudsmannen bare adgang til offentlige lokaler m.v. Sivilombudsmannen kan imidlertid begjære bevisopptak.

Til gjennomføring av *Konkurransetilsynets* kontrolloppgaver er det lagt en ubetinget opplysningsplikt på enhver, jfr. prisl. § 15. Tilsynet har også en ubetinget rett til tilgang til dokumenter og lokaler m.v. Tilsvarende, men mer spesifikke plikter, foreligger i forhold til *Kredittilsynet*, jfr. kredittilsynsl. § 3.

Ved *skipsulykker* foretas det sjøforklaringer med vitneforklaringer etter reglene i tvistemålsloven. Særlig alvorlige ulykker og forlis i fiskeflåten granskes av undersøkelseskommisjoner. Forskrifter gitt i medhold av sjøfartsl. § 314, jfr. vedlegg 2 nr. 13 legger forklaringsplikt på vitner, men med de begrensninger som følger av tvistemålsloven. Den som får sitt forhold gransket, har ikke forklaringsplikt. Tilsvarende regler gjelder i forhold til den faste granskningskommisjonen for *dykkerulykker*, jfr. lov av 8.6.1984 nr. 1 § 3 og forskrifter gitt i medhold av den, vedlegg 2 nr. 14.

I forhold til *havarikommisjonen* for sivil luftfart legger luftfartsl. § 165 forklaringsplikt på enhver om forhold som kan være av betydning for undersøkelsen. Videre har kommisjonen rett til tilgang til privat grunn, gjenstander og dokumenter i den utstrekning den trenger det for sine undersøkelser. Den kan kreve bevisopptak, men da etter tvistemålslovens regler.

Pliktene som er lagt på enhver i forhold til Konkurransetilsynet og Kredittilsynet må forstås på bakgrunn av at de dreier seg om lovgivning som regulerer kreditt- og omsetningslivet. Det betyr for det første at man ikke kommer utenom å gi tilsynene innsynsrett dersom man ønsker at de skal ha en reell funksjon. For det annet betyr det at man vanskelig kan foreta begrensninger i virkeområdet utover det som følger av tilsynenes mandat. Dessuten er vel prislovens regler noe preget av problemstillingene i den nære etterkrigstid. Flyhavarikommisjonens rett til tilgang til eiendom går tilsynelatende langt, men er i realiteten et begrenset inngrep fordi et havari er konkret i sted og tid. Det er lite grunnlag for diskusjon om hvor langt retten går. Det er også liten privat interesse i å verne et flyvrak og grunnen det ligger på mot innsyn.

Kontrollutvalget for EOS-tjenestene vil ha helt andre utgangspunkter for sin virksomhet. Det skal ikke føre kontroll med virksomhet i det sivile samfunn, annet enn som en avledet følge av dets hovedoppgave. Hovedoppgaven er kontroll med offentlig tjenesteutøvelse. Det er tale om en løpende kontroll, ikke om en gransking av veldefinerte enkelthendelser.

Kommisjonen finner at kontrollutvalget bare bør gis tilgang til det offentliges lokaler, dokumenter m.v. Det offentliges næringspregede virksomhet, bl.a. på kommunikasjonssektoren, drives imidlertid i økende utstrekning i selskaps form. Adgangen bør derfor *omfatte selskaper som det offentlige er majoritetseier i.*

For at tilgangen skal bli reell, *bør offentlige embets- og tjenestemenn pålegges en ubetinget plikt til på anmodning å tilveiebringe alt materiale som de forstår har betydning* for kontrollen. Samme plikt bør legges på andre m.h.t. dokumenter m.v. som de har mottatt fra det offentlige. Det kan f.eks. gjelde anmodninger om bistand eller teknisk utrustning som er tillatt plassert på privat eiendom.

Kommisjonen finner det *ubetenkelig å legge møteplikt på enhver.* Særlig i forbindelse med klager vil det ikke være uvanlig at kontrollutvalget har behov for å samtale med privatpersoner, det være seg klagerne selv eller personer de har oppgitt som vitner.

Opplysnings- og forklaringsplikten er vanskeligst å avveie.

Kommisjonen finner for det første at *utvalget må ha rett til å begjære bevisopptak* etter domstoll. § 43 annet ledd. Det betyr at enhver må forklare seg i retten, men

med de begrensninger som følger av tvistemålsloven. I dette ligger også at retten kan nekte å foreta opptak av bevis som ikke kommer saken ved, jfr. tvml. § 189.

Kommisjonen finner dernest at *det ut over dette ikke bør legges forklaringsplikt på privatpersoner.*

Når det gjelder offentlig ansatte, har Justisdepartementet i St.meld. nr. 39 s. 42 sp. 2 trukket fram sin egen sålydende uttalelse i rundskrivet om granskningskommisjoner (vedlegg 2 nr. 3, kap. IV, pkt. 3):

«Kommisjonen kan ikke pålegge noen å avgi forklaring. Oppnevningmyndigheten vil imidlertid kunne bestemme at kommisjonen kan kreve opplysninger av organer og tjenestemenn som står under oppnevningmyndighetens kontroll. Opplysningsplikt bør likevel ikke pålegges den tjenestemann som er mistenkt for et straffbart forhold når det gjelder noe som omfattes av mistanken.»

Som det framgår, er det i det offentlige en tjenesterettslig plikt å redegjøre for hva man har foretatt i tjenesten når overordnede ber om det. Denne plikt er vesentlig for utøvelse av ledelsens og departementenes instruksjons- og kontrollmyndighet. Etter gjeldende rett er det ikke klart at plikten viker for prinsippet om at «ingen skal behøve å bidra til sin egen domfellelse». Formålet med opplysningsplikten er ikke å kunne avdekke straffbare forhold. Den er et middel til å utøve styringsmyndighet. Hensynet til utøvelse av styringsmyndighet bør gå foran hensynet til at ansatte kan pådra seg straffeansvar ved å gi forklaring. I praksis er det oftest straffebestemmelsen om grov uforstand i tjenesten (strl. § 325 nr. 1) som er aktuell. Hvis offentlig ansatte ikke skal ha forklaringsplikt om sine tjenestlige forhold dersom de kan være straffbare, betyr det at de kan nekte å gi forklaring i ethvert tilfelle hvor det er spørsmål om de kan ha foretatt feilbedømmelser i tjenesten.

Etter kommisjonens syn taler gode grunner for at de som velger å stå i offentlig tjeneste, og dermed delta i myndighetsutøvelse overfor borgerne, må akseptere at de må redegjøre fullt ut for sine disposisjoner når det bli bedt om det. En slik tankegang står særlig sterkt når det gjelder politiet fordi det selv fører kontroll med borgerne og er avhengig av tillit. I tillegg medfører graderingsnivået og kunnskapsbehov-prinsippet i EOS-tjenestene at det vil være færre enn vanlig som har innsyn i hva som er foretatt. Man er mer avhengig enn ellers av utøvernes egen forklaring. Da det her også gjelder spørsmål som er av stor betydning for samfunnet, mener kommisjonen at *offentlig ansatte må pålegges en ubetinget opplysningsplikt overfor kontrollutvalget.*

Kommisjonen vil ellers minne om at Kontrollen med EOS-tjenestene vil være rettet mot EOS-virksomhetens konsekvenser for borgerne. Mulige straffbare handlinger som ligger utenfor dette perspektivet, f.eks. underslag i tjenesten, vil det ikke bli kontrollutvalgets oppgave å undersøke. Avdekking av straffbare handlinger, herunder bedømmelse av om tjenestlige forhold er straffbare, vil i det hele tatt ikke være dets oppgave. Det skal bare følge med i at tjenestene holdes innen de rammer som er satt for dem og med at borgerne ikke lider urett. At dets undersøkelser kan komme til å avdekke straffbare forhold, er bare en fjern mulighet.

En ubetinget forklaringsplikt bør bare gjelde i forhold til kontrollutvalget. Hvis en avgitt forklaring ønskes bekreftet ved rettslig avhør, bør offentlige ansatte ha de samme rettigheter til å nekte å gi forklaring som andre har. Grunnen til det er at rettslig avhør ved bevisopptak er et bevissikringsmiddel. Det betyr at det kan brukes i en etterfølgende rettssak. I forhold til bevissikring bør offentlig ansatte ha samme rettigheter som andre.

Med «offentlig ansatte» mener kommisjonen embets- og tjenestemenn og alle andre som virker i forvaltningens tjeneste, jfr. sivilombudsmannsl. § 7 første ledd.

Plikten bør imidlertid også omfatte tidligere offentlige ansatte for såvidt angår deres tjenesteutøvelse og hva de har erfart i tjenesten. Ansatte i heleide offentlige selskaper bør medregnes, men ikke ansatte i selskaper hvor det offentlige bare er majoritetseier.

Det gjenstår å vurdere om de opplysninger kontrollvirksomheten framskaffer, skal kunne brukes for annet enn det som følger av formålet. I praksis betyr det om de skal kunne brukes under straffeforfølgning.

Påtalemyndighetens etterfølgende bruk av forklaringer er behandlet i St.meld. nr. 39 s. 42. Justisdepartementet kobler der spørsmålene om forklaringsplikt og bruken av forklaringene til hverandre. Departementet peker på muligheten for å ilegge forklaringsplikt når det er av overordnet betydning å bringe saksforholdet på det rene, mot at forklaringene i slike tilfeller ikke skal kunne benyttes av påtalemyndigheten under mulig straffeforfølgning mot dem som har avgitt dem.

Kommisjonen er enig i at forklaringsplikt og bruken av forklaringene må ses i sammenheng. Som det har framgått, ser kommisjonen en ubetinget forklaringsplikt som nødvendig for at utvalget skal kunne løse sine kontrolloppgaver. På den andre siden må kontrollordningen også så langt som mulig verne de personer som avgir forklaring mot at forklaringene eller innholdet i dem blir benyttet på en urimelig måte ved mistanke om straffbare forhold eller ved en mulig senere straffesak mot dem. Oversendelse til påtalemyndigheten av forklaringer eller materiale som er avgitt pliktmessig, kan virke som en beskjæring av rettssikkerheten for dem det gjelder.

Begrensninger i adgangen til å bruke forklaringene må være en alminnelig følge av en ubetinget forklaringsplikt. Kommisjonen ser imidlertid prinsipielle og praktiske problemer ved å avskjære politiet og påtalemyndigheten fra innsyn i det som er forklart. Forklaringene vil være et viktig grunnlag for utvalgets konklusjoner, og det som er forklart vil regelmessig framgå av utvalgets uttalelser. Uttalelsene vil gå til fagdepartementene, og de vil bli omtalt i kontrollutvalgets meldinger til Stortinget. Begrensninger i frigivelse av forklaringer og opplysninger fra slike kan derfor være vanskelig å gjennomføre, men rettssikkerheten for de som kan bli involvert i en videre etterforskning må ivaretas. Det vil også regelmessig være aktuelt å offentliggjøre hele eller deler av uttalelsene, slik at det som er forklart direkte eller indirekte kan bli alminnelig kjent.

Kommisjonen finner det klart at påtalemyndigheten ikke skal kunne framlegge pliktmessig avgitte forklaringer i retten, og heller ikke kunne foreholde dem (konfrontere siktede med dem), jfr. straffeprosessl. § 290. *Kommisjonen vil understreke nødvendigheten av å ivareta de forklaringspliktiges rettssikkerhet, og vil i tillegg bemerke at straffebestemmelser som rammer grov uforstand i tjenesten bør nyttes med stor forsiktighet overfor offentlig ansatte som har myndighetsutøvelse som tjenesteplikt. Dette er imidlertid et strafferettslig spørsmål som det ligger utenfor kommisjonens mandat å vurdere.*

7.2.4 Om uttalelser og meldinger

Det vises til "*Rapportering*" i kap. 6.2.3, jfr. "*Avsluttende vurderinger*" i kap. 4.4.4, hvor det legges til grunn at et kontrollutvalg må opprettholde graderingsnivået på de saker og forhold det behandler, dersom ikke graderingsmyndigheten foretar av- eller nedgradering.

Konsekvensen av dette er at det bør nedfelles i loven at uttalelser til klagere og andre som ikke er autoriserte, skal være ugraderte.

Som kjent er den blotte og bare opplysning om at en person har vært overvåket gradert i seg selv. Ved klage til regjeringens kontrollutvalg har man av den grunn

hittil ansett seg tvunget til *bare å opplyse om klagen har gitt grunnlag for kritikk eller ikke*. Justisdepartementet mener denne reglen bør beholdes, jfr. St.meld. nr. 39 s. 43 sp. 2, og har for såvidt gått i mot Fostervoll-utvalget (vedlegg 2 til meldingen). Justiskomiteens flertall var av samme oppfatning som departementet, se Innst.S. nr. 246 s. 18 sp. 2. Kommisjonen går for sin del ikke nærmere inn på spørsmålet og legger det inntatte standpunkt til grunn. Følgelig blir det nedfelt i lovutkastet at det er en gradert opplysning om overvåking eller registrering har funnet sted eller ikke.

I meldingen har Justisdepartementet pekt på at det i enkelte tilfeller kan være et så sterkt behov for å gi klageren en nærmere oppklaring av hva som har funnet sted, at prinsippet om at uttalelsene til klagerne ikke skal grunngis må vike. Departementet tenker seg da at avgjørelsen om det ikke skal tas av regjeringens kontrollutvalg, men av departementet selv. Etter kommisjonens syn kan det ikke bli annerledes med uttalelser fra et stortingsoppnevnt kontrollutvalg. Om nærmere opplysninger ska gis til klager, er et spørsmål om avgradering. Prinsippet om at avgradering foretas av graderingsmyndigheten må derfor følges også i slike tilfeller.

Grunngiingen av uttalelser i klagesaker mot E- og S-tjenesten er ikke behandlet i St.meld. nr. 39 og Innst.S. nr. 246. I og med at E-tjenestens oppdrag ikke er personrettet, vil det sjelden forekomme at tjenesten krenker noens rettigheter. Eventuelle klager mot tjenesten må derfor oftest formodes å bero på misforståelser av hva som er tjenestens oppgaver. Følgelig vil det i mange tilfeller være uproblematisk å gi grunngitte uttalelser til klagerne. Slike uttalelser kan f.eks. gå ut på at klageren er E-tjenesten ukjent og at den virksomhet vedkommende påklager ikke utøves av tjenesten. Tilsvarende feilrettede klager kan forekomme mot S-tjenesten, og må kunne håndteres likedan.

Klagene mot S-tjenesten vil framfor alt gjelde avgjørelser i personellsikkerhets-tjenesten. Instruksene for denne tjenesten, vedlegg 2 nr. 36 og 37, henholdsvis §§ 16 og 17, gir den som har vært gjenstand for sikkerhetsundersøkelse rett til å bli gjort kjent med resultatet når klarering eller autorisasjon ikke kan gis. Det kan også bes om begrunnelse. Avgjørelse av om grunnene skal oppgis, tas av forsvarssjefen etter at O-tjenestens uttalelse er innhentet. Ved behandlingen av klager til et kontrollutvalg må disse prinsipper følges, dvs. at kontrollutvalget nok kan gi begrunnelse, men ikke opplysninger ut over det klageren har fått eller vil kunne få fra forsvarssjefen.

Kommisjonen har her holdt seg til uttalelser som avgis til klagere. Om uttalelser som gis til offentlig myndighet, er ikke annet å si enn at de må graderes etter sitt innhold.

Loven må ha bestemmelser om adgangen til å offentliggjøre kontrollutvalgets uttalelser. Det vil bare være ugraderte uttalelser, eller ugraderte deler, som kan offentliggjøres. Offentliggjøringen må ligge til kontrollutvalget selv. At loven regulerer kontrollutvalgets offentliggjøring av ugraderte uttalelser, betyr ikke at forvaltningen vil være avskåret fra å foreta offentliggjøring selv. Den myndighet som en uttalelse er rettet til, vil alltid kunne gjøre det, og vil herunder kunne foreta avgradering hvis den også er graderingsmyndighet. Normalt vil det imidlertid være hensiktsmessig at det skjer en samordning mellom forvaltningen og kontrollutvalget, jfr. "*Rapportering*" i kap. 6.2.3.

Spørsmålet om offentliggjøring beror ikke bare på graderingsproblematikken. Det må også tas personvern hensyn. Formålet med kontrollordningen tilsier at det må være mulig å klage over f.eks. antatt overvåking eller over klareringsnektelse uten å risikere å få sitt navn og sin sak offentliggjort. Lovens regel bør derfor være at klagerens samtykke skal foreligge dersom offentliggjøring kan medføre at vedkommendes identitet blir kjent.

Når det gjelder meldinger til Stortinget, bør loven fastsette plikten til å gi årsmeldinger. Videre bør den åpne adgang til å gi særskilt melding om forhold Stortinget straks bør gjøres kjent med. Det må framgå av loven at meldingene skal være ugraderte.

En grunn til at det bør gis klare regler i loven om innholdet av graderte opplysninger i uttalelser og meldinger, er at loven bør pålegge kontrollutvalget taushetsplikt forøvrig.

KAPITTEL 8

Økonomiske og administrative konsekvenser**8.1 ØKONOMISKE KONSEKVENSER**

Utgiftene med kontrollen må bevilges over Stortingets budsjett (kap. 41).

Regjeringens kontrollutvalg har disponert et kontorrom i Justisdepartementet og brukt O/S-tjenestens møterom, evt. et av medlemmenes. Et nytt kontrollutvalg må fortsatt ha møter hos tjenestene fordi det skal føre kontroll med dem, men det må også ha sine egne lokaler, jfr. "*Oppnevning og organisering*" i kap. 6.2.2. Arealbehovet anslås til ca. 45 m² netto.

Lokalene og arkivene må beskyttes med ekstra sikringstiltak (sikkerhetsdør, lyddempning o.a.). Det må også anskaffes sikringsutstyr for medlemmene.

Utvalget må ha full kontorutrustning med datautstyr, også bærbart, som p.g.a. sikringskrav vil være noe dyrere enn vanlig.

Kostnadene med regjeringens kontrollutvalg har stort sett begrenset seg til komitegodtgjørelse, skyss og kost, alt etter de alminnelige regulativene, pluss kostnader med bistand i ekstraordinære saker. I 1992 og 1993 ble det satt av henholdsvis kr. 300.000,- og kr. 460.000,- for utvalget, mens det ble brukt kr. 882.000,- og kr. 641.000,-. For 1994 er det satt av kr. 500.000,-. Det er usikre oppgaver over antall møter. Antallet faste møter synes fra 80-tallet til nå å ha steget fra ca. 6 til ca. 10. Hertil kommer møter i ekstraordinære saker, som det i de senere år har vært mange av. Avsatte midler for 1992 må antas å vise forventede kostnader ved en «normal» arbeidsmengde, mens forbruket samme år illustrerer hvor stor innvirkning tunge saker har på kostnadene.

Som det framgår av dette, *vil lønn og godtgjørelser til et nytt kontrollutvalg ikke kunne stipuleres med noen rimelig grad av sikkerhet*. Det eneste som er klart at disse utgiftene vil bli betraktelig høyere enn de Justisdepartementet har hatt med kontrollutvalget. Det blir flere faste møter og tilsynsreiser og 2 medlemmer mer. Sekretæren bør ventelig plasseres i en deltidsstilling. Utvalgets og sekretariatets avlønning må vurderes ut fra den kompetanse man ønsker at de skal ha.

I tillegg til dette kommer lønn og godtgjørelser til vitner og bistandspersoner. Hvilke regler disse skal fastsettes etter, bør framgå av instruksjonen, se § 14 i utkastet. I normalår vil de være små. I år med store saker kan de bli merkbare. Prosessfullmektigene i kjæremålssaker vil få sin godtgjørelse av retten.

Med forbehold for de betydelige usikkerhetsfaktorer som her framgår, vil kommisjonen stipulere *etableringskostnadene til kr. 400.000,- og de årlige driftskostnader til 1,5 mill. kroner*.

8.2 ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Under gjennomføringen av kontrollen må personell fra EOS-tjenesten stå til rådighet for kontrollutvalget. Tjenestenes ledelse vil måtte bruke mest tid. Det skal også produseres oversikter og redegjørelser av ulike slag og framskaffes arkivalia. Man vil derfor få et effektivitetstap i tjenestene. Størrelsen er vanskelig å forutse. Det er tvilsomt om det gir noen mening å kvantifisere den i årsverk, fordi effektivitetstap aldri kan kompenseres fullt ut med nye stillinger. Skal det antydes et tall, måtte det være et par årsverk EOS-tjenestene sett under ett. Hvis dagens kontrollutvalg nedlegges, vil nettotapet bli mindre. Hvis kontrollutvalget opprettholdes, vil tapet bli

større enn summen av det effektivitetstap kontrollordningene ville ha medført hver for seg.

I tillegg til dette vil Stortinget og dets administrasjon bli påført arbeid med den løpende drift, valg og oppnevninger, behandling av meldinger m.v.

KAPITTEL 9

Utkast**9.1 LOVUTKAST***Midlertidig lov om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste**§ 1. Kontrollorganet og kontrollområdet*

Stortinget velger et utvalg til å kontrollere etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste som utøves av den offentlige forvaltning eller under styring av eller på oppdrag fra denne.

Kontrollen omfatter ikke den overordnede påtalemyndighet.

Forvaltningsloven og offentlighetsloven gjelder ikke for utvalgets virksomhet. Unntatt herfra er forvaltningslovens regler om ugildhet.

Stortinget fastsetter en alminnelig instruks om virksomheten til kontrollutvalget innen rammen av denne lov og om dets sammensetning, funksjonsperiode og sekretariat.

§ 2. Formål

Formålet med kontrollen er:

1. å klarlegge om og forebygge at det øves urett mot noen, herunder å påse at det ikke nyttes mer inngripende midler enn nødvendig og forholdsmessig,
2. å påse at virksomheten ikke utilbørlig skader samfunnslivet,
3. å påse at virksomheten holdes innen rammen av lov, administrative eller militære direktiver og ulovfestet rett.

Hensynet til at rikets sikkerhet og forholdet til fremmede makter ikke unødig utsettes for fare eller skade skal iakttas.

Formålet er rent kontrollerende. Utvalget kan ikke instruere de kontrollerte organer eller nyttes av disse til konsultasjoner.

§ 3. Kontrollutvalgets oppgaver

Utvalget skal føre regelmessig tilsyn med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste som utøves i den sivile og militære forvaltning.

Utvalget skal undersøke alle klager fra enkeltpersoner og organisasjoner. Av eget tiltak skal utvalget ta opp alle saker og forhold som det ut fra formålet finner riktig å behandle, og særlige slike som har vært gjenstand for offentlig kritikk. Med forhold menes også regelverk, direktiver og praksis.

Utvalgets undersøkelser kan gå utover de rammer som følger av § 1 første ledd, jfr. § 2 når det tjener til å klarlegge saker eller forhold som det undersøker i kraft av sitt mandat.

§ 4. Innsynsrett m.v

Utvalget kan, for å utføre sitt verv, kreve innsyn i og adgang til forvaltningens arkiver og registre, lokaler, installasjoner og anlegg av enhver art. Like med forvaltningen er virksomhet m.v. som eies med mer enn en halvdel av det offentlige.

Alle som virker i forvaltningens tjeneste plikter på anmodning å tilveiebringe alt materiale, utstyr m.v. som de forstår kan ha betydning for gjennomføring av kontrollen. Andre har samme plikt med hensyn til materiale, utstyr m.v. som de har mottatt fra offentlige organer.

§ 5. Forklaringer og møteplikt m.v

Ingen må uten gyldig forfall unnlate å møte ved innkalling fra utvalget.

Om annet ikke blir bestemt, har ingen som blir innkalt til utvalget rett til å la seg bistå av advokat eller annen medhjelper.

Alle som virker eller har virket i forvaltningens tjeneste har forklaringsplikt for utvalget om alt de har erfart i tjenesten. Pliktmessig avgitt forklaring må ikke foreholdes eller framlegges i straffesak mot avgiveren uten dennes samtykke.

Utvalget kan begjære bevisopptak etter domstoloven § 43 annet ledd. Tvistemålsloven § 204 nr. 1 gjelder ikke. Rettsmøtene skal være lukket og forhandlingene holdes hemmelige inntil utvalget eller vedkommende departement bestemmer annet, jfr. §§ 8 og 9.

§ 6. Om statsrådene og departementene

Reglene i §§ 4 og 5 gjelder ikke statsrådene, departementene og deres embets- og tjenestemenn, unntatt i samband med klarering og autorisasjon av personer og bedrifter for behandling av graderte opplysninger.

§ 7. Kjæremål

Utvalget kan påkjære rettslige kjennelser og beslutninger om straffeprosessuelle inngrep når siktede selv ikke er kjent med dem. Kjæremålsfristen løper fra den dag kjennelsen eller beslutningen er lagt fram for utvalget i møte. Kjæremålet skal fremmes selv om inngrepet har opphørt.

Ved kjæremål antar utvalget prosessfullmektig. Retten foretar offentlig oppnevning.

§ 8. Uttalelser og meldinger

1. Uttalelser til klagere skal være ugraderte. Opplysning om noen har vært gjenstand for overvåkingsvirksomhet eller ikke, anses som gradert hvis annet ikke blir bestemt. Uttalelser til forvaltningen graderes etter sitt innhold. Utvalget avgjør i hvilken utstrekning dets ugraderte uttalelser eller ugraderte deler av dem skal offentliggjøres. Hvis offentliggjøring må antas å medføre at en klagers identitet vil bli avdekket, skal dennes samtykke foreligge.
2. Utvalget avgir årlig melding til Stortinget om sin virksomhet. Slik melding kan også gis hvis det er avdekket forhold som Stortinget straks bør kjenne til. Meldingene og deres vedlegg skal være ugraderte.

§ 9. Taushetsplikt m.v

Med de unntak om følger av § 8, har utvalget og dets sekretariat taushetsplikt hvis annet ikke blir bestemt.

Utvalgets medlemmer og sekretariat er bundet av regler om behandling av dokumenter m.v. som må beskyttes av sikkerhetsmessige grunner. De skal være autorisert for høyeste beskyttelsesgrader nasjonalt og etter traktat Norge er tilsluttet.

Hvis 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.

§ 10. Bistand m.v

Utvalget kan anta bistand.

Lovens regler gjelder tilsvarende for bistandspersoner og prosessfullmektig etter § 7. Bistandspersoner og prosessfullmektiger skal likevel bare autoriseres for slik beskyttelsesgrad som oppdraget krever.

§ 12. Straffebestemmelse

Forsettlig eller grovt uaktsom overtredelse av §§ 4, 5, 9 og 10 i denne lov straffes med bøter eller fengsel inntil 1 år, hvis ikke strengere straffebestemmelse har anvendelse.

§ 12. Ikraftreden

Denne lov trer i kraft

9.2 STRAFFEL. § 216 H

Revidert utkast til ny § 216 h i straffeloven, jfr. utkast i NOU 1993:3:

Kongen oppnevner utvalg til å føre kontroll med politiets og påtalemyndighetens behandling av saker om telefonavlytting og gir regler om utvalgenes oppgaver og saksbehandling. Oppnevning kan unnlates for sakstyper som kontrolleres av utvalg oppnevnt av Stortinget.

9.3 UTKAST TIL INSTRUKS

Instruks om kontroll med etterretnings-, overvåkings og sikkerhetstjeneste (EOS).

Gitt ved stortingsvedtak av i medhold av § 1 i midlertidig lov av

§ 1. Om kontrollutvalget

Utvalget skal ha 7 medlemmer medregnet formann og viseformann, alle valgt av Stortinget for et tidsrom av inntil 5 år. Det bør unngås at flere enn 4 medlemmer skiftes ut samtidig.

De som velges skal være klarert for høyeste sikkerhetsgrad nasjonalt og etter traktat Norge er tilsluttet. Etter valget gis autorisasjon i samsvar med klareringen.

Presidentskapet oppnevner sekretær(er), antar eventuell kontorassistans og anordner lokaler for utvalget og sekretariatet. Annet ledd gjelder tilsvarende.

§ 2. Beslutningsdyktighet og arbeidsform

Utvalget er beslutningsdyktig når 5 medlemmer er til stede. Utvalget skal som hovedregel opptre samlet, men kan dele seg under inspeksjon av tjenestesteder eller anlegg.

Ved særlig omfattende undersøkelser kan innhenting av forklaringer, besiktelser på stedet m.v. overlates til sekretæren og ett eller flere medlemmer. Det samme gjelder dersom slik innhenting ved det samlede utvalg vil kreve uforholdsmessig arbeid eller kostnad. Ved avhør som nevnt i dette ledd kan utvalget anta bistand. Det er da tilstrekkelig at sekretæren eller ett medlem deltar.

Utvalget kan også ellers anta bistand når det kreves særlig kyndighet.

Personer som tidligere har virket i EOS-tjenestene kan ikke antas som bistandspersoner.

§ 3. Ordensforskrifter

Sekretariatet fører sakjournal og møteprotokoll. Beslutninger og dissenser skal framgå av protokollen.

Uttalelser og bemerkninger som framkommer eller protokolleres under kontroll, anses ikke avgitt uten at de er meddelt skriftlig.

§ 4. Begrensninger m.v. i kontrollen

Kontrolloppgaven omfatter ikke virksomhet som angår personer som ikke er bosatt i riket og organisasjoner som ikke har tilhold her, eller som angår utlendinger hvis

opphold er knyttet til tjeneste for fremmed stat. Utvalget kan likevel utøve kontroll i tilfeller som her nevnt når særlige grunner tilsier det.

Kontrollen bør innrettes slik at den er til minst mulig ulempe for tjenestenes løpende virksomhet. Det departement Kongen bestemmer kan helt eller i deler suspendere kontrollen under krise og krig inntil Stortinget bestemmer annet. Ved slik suspensjon skal Stortinget straks underrettes.

§ 5. Begrensninger i innsyn

Utvalget skal ikke søke et mer omfattende innsyn i graderte opplysninger enn det som er nødvendig ut fra kontrollformålene. Det skal såvidt mulig iaktta hensynet til kildevern og vern av opplysninger mottatt fra utlandet.

Mottatte opplysninger skal ikke meddeles annet autorisert personell eller andre offentlige organer som er ukjente med dem uten at det er tjenestlig behov for det, er nødvendig ut fra kontrollformålene eller følger av saksbehandlingsreglene i § 9. I tilfelle tvil bør avgiveren av opplysningene forespørres.

§ 6. Tvist om innsyn og kontroll

Utvalgets beslutninger om hva det skal søke innsyn i og om omfanget og utstrekningen av kontrollen er bindende for forvaltningen. Mot slike beslutninger kan det ansvarlige personell på vedkommende tjenestested kreve inntatt begrunnet protest i møteprotokollen. Etterfølgende protest kan gis av forsvarssjefen og overvåkingssjefen.

Protester som her nevnt skal inntas i eller følge utvalgets årsmelding.

§ 7. Generelt om kontrollen og uttalelser

Utvalget skal følge prinsippet om etterfølgende kontroll. Utvalget kan likevel kreve innsyn i og uttale seg om løpende saker.

I gjennomføringen av kontrollen og utformingen av uttalelser skal utvalget bygge på prinsippene i sivilombudsmannsloven § 10 første og annet ledd, unntatt annet ledd annet punktum, og § 11. Utvalget kan også gi forslag til forbedringer i administrative og organisatoriske ordninger og rutiner når det kan tjene til å lette kontrollen eller verne mot at det øves urett.

Før det gis uttalelse i saker som kan munne ut i kritikk eller meningsyttringer rettet mot forvaltningen, skal den ansvarlige sjef ha hatt anledning til å uttale seg om de spørsmål saken reiser.

Uttalelser til forvaltningen rettes til sjefen for vedkommende tjeneste eller organ eller til forsvarssjefen eller vedkommende departement hvis det gjelder forhold disse bør kjenne til som instruksjons- og kontrollmyndighet.

Ved uttalelser som gir oppfordring til å iverksette tiltak eller treffe beslutninger skal mottakeren bes om å gi tilbakemelding om hva som blir foretatt.

Hvis utvalget anser at det er tvil om riktigheten av rettslige beslutninger og kjennelser, er det henvist til å erklære kjæremål.

§ 8. Særlig om klager

Ved mottakelse av klager foretar utvalget de undersøkelser i forvaltningen som klagen tilsier. Utvalget avgjør om klagen gir tilstrekkelig grunn til ytterligere behandling før uttalelse avgis.

Uttalelser til klagere bør være så fullstendige som det er mulig uten å gi graderte opplysninger. Ved klager mot overvåkingstjenesten om overvåkingsmessig virksomhet skal det likevel bare uttales om klagen har gitt grunn til kritikk eller ikke. Mener utvalget at en klager bør gis en fyldigere begrunnelse enn det, gir det forslag om det overfor vedkommende departement.

Hvis en klage gir grunn til kritikk eller meningsytringer forøvrig, skal begrunnet uttalelse herom rettes til sjefen for den tjeneste det gjelder eller vedkommende departement. Også ellers skal uttalelser i klagesaker alltid meddeles sjefen for den tjeneste klagen er rettet mot.

§ 9. Saksbehandling

Samtaler med privatpersoner skal skje i avhørs form hvis de ikke bare er av orienterende art. Samtaler med forvaltningens personell skal skje i avhørs form når utvalget finner grunn til det eller tjenestemannen ber om det. I saker som kan munne ut i kritikk mot bestemte tjenestemenn, bør avhørs form i alminnelighet nyttes.

Den som avhøres skal gjøres kjent med sine retter og plikter. Forklaringen skal oppleses til vedtakelse og undertegning.

Personer som kan bli utsatt for kritikk fra utvalget, bør varsles om de ikke allerede kjenner til saken. De har rett til å gjøre seg kjent med utvalgets ugraderte materiale og med gradert materiale som de er autorisert for, alt såfremt det ikke vil skade undersøkelsene.

Enhver som gir forklaring skal foreholdes beviser og påstander som ikke samsvarer med vedkommendes egne, såfremt de er ugradert eller vedkommende er autorisert for dem.

Klagere og andre privatpersoner i partsliknende stilling kan på ethvert trinn i en sak la seg bistå av advokat eller annen fullmektig i den utstrekning det kan skje uten at graderte opplysninger derved blir kjent for fullmektigen. Samme rett har forvaltningens personell og tidligere ansatte i saker som kan munne ut i kritikk mot dem. Dessuten kan disse under avhør la seg bistå av en tillitsvalgt som er autorisert etter sikkerhetsinstruksen.

§ 10. Undersøkelser hos departementene

Utvalget kan ikke kreve innsyn i departementenes interne dokumenter.

Dersom utvalget ønsker opplysninger eller uttalelser fra et departement eller dets personell i andre saker enn slike som gjelder departementets befatning med klarering og autorisasjon av personer og bedrifter, innhentes disse skriftlig fra departementet.

§ 11. Tilsyn

1. Tilsynsoppgaven er:

- a) For etterretningstjenesten: å sikre at virksomheten holdes innen rammen av tjenestens fastlagte oppgaver og at det ikke øves urett mot noen.
- b) For sikkerhetstjenesten: å sikre at virksomheten holdes innen rammen av tjenestens fastlagte oppgaver, å føre kontroll med klareringssaker for personer og bedrifter hvor klarering er frarådet av sikkerhetsstaben, eller nektet eller tilbakekalt av klareringsmyndigheten og forøvrig å påse at det ikke øves urett mot noen.
- c) For overvåkingstjenesten: å føre kontroll med overvåkingssaker, operasjoner og tiltak til bekjempelse av terrorvirksomhet, med avlytting og postkontroll og med at innsamling, behandling, registrering og arkivering av opplysninger om norske innvånere og organisasjoner skjer etter det gjeldende regelverk og tilfredsstillende krav til gode rutiner, alt innen rammen av formålet i lovens § 2.
- d) For alle: å påse at samarbeidet og informasjonsutvekslingen mellom tjenestene holdes innen rammen av de tjenestlige behov.

2. Tilsynsvirksomheten skal minst omfatte:

- a) halvårslige inspeksjoner av etterretningsstaben sentralt med innføring i den

- løpende virksomheten og slik besiktigelse som finnes nødvendig.
- b) kvartalsvise inspeksjoner av sikkerhetsstaben med gjennomgåelse av saker som nevnt under 1 b og slik besiktigelse som finnes nødvendig.
 - c) 6 inspeksjoner årlig av Overvåkingsentralen med gjennomgang av nye saker og løpende avlytting- og postkontroll, samt minst 10 stikkprøver i arkiver og registre i hvert møte, og med gjennomgang av alle løpende overvåkingsaker minst 2 ganger årlig.
 - d) årlig inspeksjon av minst 4 tjenestesteder i den ytre overvåkingstjeneste, av minst 2 tjenestesteder i etterretningsstaben lokalt og/eller etterretnings/sikkerhetstjeneste ved militære staber og avdelinger og av personellsikkerhetstjenesten ved minst 2 departementer/etater.
 - e) inspeksjon av eget tiltak av det øvrige politi og andre organer eller institusjoner som bistår overvåkingstjenesten.
 - f) forøvrig slik inspeksjon som lovens formål tilsier.

§ 12. Meddelelser til offentligheten

Innen rammen av lovens § 9 tredje ledd jfr. § 8 nr. 1 bestemmer utvalget hva som skal meddeles offentligheten i saker som kommisjonen har uttalt seg om. Ved omtalen av personer skal hensynet til personvernet iakttas også om det ikke gjelder klagere. Tjenestemenn skal ikke navngis eller identifiseres på annen måte uten med vedkommende departements godkjennelse.

For øvrig kan formannen eller den utvalget bemyndiger i hans sted gi meddelelser til offentligheten om en sak er under undersøkelse og om den er ferdigbehandlet eller når den vil bli det.

§ 13. Forholdet til Stortinget

1. Bestemmelsen i § 12 første ledd gjelder tilsvarende for utvalgets meldinger og årsmeldinger til Stortinget.
2. Hvis utvalget anser at hensynet til Stortingets kontroll med forvaltningen tilsier at Stortinget bør gjøre seg kjent med graderte opplysninger i en sak eller et forhold det har undersøkt, skal det i særskilt melding eller i sin årsmelding gjøre Stortinget oppmerksom på det. Det samme gjelder dersom det er behov for ytterligere undersøkelser om forhold som utvalget selv ikke kan komme videre med.
3. Innen 1. april hvert år avgir utvalget melding til Stortinget om sin virksomhet i det foregående år.
Årsmeldingen bør omfatte:
 - a) en oversikt over utvalgets sammensetning, møtevirksomhet og utgifter.
 - b) en redegjørelse for utført tilsyn og resultatet av det.
 - c) en oversikt over klagesaker fordelt etter art og tjenestegren og med angivelse av hva klagen har resultert i.
 - d) en redegjørelse for saker og forhold tatt opp av eget tiltak.
 - e) en angivelse av eventuelle tiltak som er bedt iverksatt og hva det har ført til, jfr. § 6 femte ledd.
 - f) en angivelse av eventuelle protester etter § 5.
 - g) en omtale av saker eller forhold som bør behandles av Stortinget.
 - h) utvalgets alminnelige erfaringer med kontrollen og regelverket og mulige behov for endringer.

§ 14. Utgiftene

1. Kontrollutgiftene dekkes over Stortingets budsjett.
2. Godtgjørelsene til utvalgets medlemmer og sekretariat fastsettes av Stortinget.

3. Enhver som blir innkalt til utvalget har krav på å få sine reisekostnader dekket etter det offentlige regulativ. Tap i inntekt erstattes etter reglene for vitner ved domstolene.
4. Sakkyndige godtgjøres etter salærforskriftene ved domstolene. Høyere satser kan avtales. Andre bistandspersoner godtgjøres etter satsene i komiteregulativet dersom annet ikke blir avtalt.

KAPITTEL 10

Merknader til utkastene**10.1 TIL LOVUTKASTET***Til lovoverskriften:*

Begrunnelsen for at loven bør være midlertidig er gitt i "*Innledning*" i kap. 7.2.1, jfr. "*Egen lov om EOS-tjenestene?*" i kap. 5.2.

«Tjeneste» er satt i ubestemt form entall fordi det ikke er tjenestene som organisatoriske enheter som skal kontrolleres, men EOS-tjeneste som funksjon, dvs. det å utøve slik tjeneste.

Til § 1:

Det vises til "*Om kontrollen*" i kap. 7.2.2.

Om «tjeneste» vises det til merknaden foran.

Det er ikke gjort noe forsøk på å definere E-, O- og S-tjenestene. Innholdet av begrepene lar seg vanskelig samle i kortfattede og presise definisjoner. Deres betydning er imidlertid forholdsvis klar i praksis. Eventuell tvil om betydningen må i første omgang avgjøres av kontrollutvalget; i neste av Stortinget.

Det presiseres at E- og S-tjeneste omfatter taktisk etterretning og sikring ved militære avdelinger, se nærmere "*Terminologi*" i kap. 2.3 og "*Kort om tjenestene og tidlige utredninger*" i 3.1, som dermed vil falle inn under kontrollen i den utstrekning denne virksomhet omfattes av formålet i utkastets § 2.

Uttrykket «den offentlige forvaltning», som også nyttes i sivilombudsmannsl. § 4, betyr at den dømmende virksomhet faller utenfor kontrollområdet. Personell-sikkerhetstjenesten ved domstolene er ikke dømmende virksomhet.

«...under styring av eller på oppdrag fra denne» betyr at EOS-funksjoner som måtte bli utført av privatpersoner, bedrifter, organisasjoner m.v. faller inn under kontrollområdet så langt de offentlige EOS-tjenestene står bak den. Overvåking på privat initiativ er kontrollen utedkommende. Det samme gjelder næringslivets tiltak mot industrispionasje, selv om det offentlige oppmuntrer bedriftene til å verne seg og gir råd. Hvis det offentlige derimot gir gradert informasjon eller oppdrag om å innhente og formidle opplysninger, vil virksomheten høre under kontrollen. Der som offentlig styring/oppdrag ikke hadde vært satt som kriterium, ville kontrollutvalgets fullmakter ha blitt betenkelig vide og upresise. Grunnen til at EOS-tjeneste ikke er definert, er som nevnt at begrepene er nokså entydige i forvaltningens sammenheng. Utenfor forvaltningen er de ikke det. Hva som kan foretas i det private, er et strafferettslig spørsmål.

«Overordnede påtalemyndighet» i annet ledd betyr den del av påtalemyndigheten som ikke hører til politiet, d.e. statsadvokatene og riksadvokaten.

Tredje ledd er tilstrekkelig kommentert i "*Om kontrollen*" i kap. 7.2.2.

I siste ledd er «sekretariat» valgt framfor sekretær for å gi rom for løsninger som omfatter mer enn en enkelt sekretær. Bl.a. kan det bli behov for kontorbistand. Det kan også tenkes en løsning med to sekretærer på deltid. For øvrig vises det til "*Om kontrollen*" i kap. 7.2.2 og "*Oppnevning og organisering*" i 6.2.2.

Til § 2:

Første ledd bokstav a) hjemler både formell og materiell kontroll. Første komma uttrykker Stortingets hovedformål, som er hensynet til rettssikkerheten, se nærmere

"*Kontrollbegrepet*" i kap. 4.2.1 og motsetningsvis i "*Særlig om kontrollbehovet for den enkelte tjeneste*" i kap. 4.2.2 om hensyn av annen art. Første komma er nært beslektet med formålet i sivilombudsmannsl. § 3, men «forebygge» er tatt med fordi tilsyn vil stå sentralt i kontrollvirksomheten. Videre er «borger» erstattet med «noen». Derved blir det klargjort at utlendinger omfattes. Det litt løse «noen» dekker også organisasjoner. Man kan imidlertid ikke pålegge kontrollutvalget å ivareta rettssikkerheten til *alle*. Det må derfor foretas visse begrensninger i instruksen.

Annet komma i samme overensstemmer med hva regjeringens kontrollutvalg anser som en sentral oppgave for seg. Det fastslår nødvendighetsprinsippet og forholdsmessighetsprinsippet, som begge er anerkjente i norsk rett. Det vises bl.a. til straffeprosessl. § 174 første ledd.

Første ledd bokstav b) er ment som en standard. Det vises særlig til "*Felles-trekk*" i kap. 4.1.1 og "*Særtrekk*" i 4.1.2 (om O-tjenesten). Det antas ikke å være behov for en mer presis formulering.

I første ledd bokstav c) er den formelle siden ved kontrollen nedfelt.

Tredje ledd første setning er tatt fra § 2 i instruksen til regjeringens kontrollutvalg. «Rent kontrollerende» betyr i prinsippet etterfølgende, men dette uttrykk er unngått i lovutkastet fordi det vil skape problemer med grensedragningen. Annen setning er en oppfølging av de tanker som lå til grunn for opprettelsen av regjeringens kontrollutvalg. Det følger av reglene i dette ledd at kontrollutvalget ikke har påleggs/avgjørelsesmyndighet. I forhold til kontrollutvalget er det altså det kontrollerte organ selv eller dets overordnede myndighet som må avgjøre om det skal rette seg etter utvalgets uttalelser, jfr. § 8.

Et «organ» er departementer og institusjoner og avdelinger med selvstendig beslutningsmyndighet. I sammenhengen her omfatter det også E-staben og S-staben.

Forøvrig vises det til "*Om kontrollen*" i kap. 7.2.2.

Til § 3:

Det vises til "*Om kontrollen*" i kap. 7.2.2.

«Organisasjoner» omfatter selskaper, foreninger, stiftelser m.m.

Siste ledd gjelder de såkalte sidespor, jfr. St.meld. nr. 39 s. 43 sp. 1., se også Innst. S. nr. 246 s. 18 sp. 1 flg.

Til § 4:

Det vises til "*Om kontrollmidlene*" i kap. 7.2.3. Innsynsretten er ment å omfatte alt forvaltningen har, herunder teknisk utrustning og databaser, men selvsagt innen de rammer §§ 1 – 3 setter.

I annet ledd er formuleringen «som virker i forvaltningens tjeneste» tatt fra sivilombudsmannsl. §§ 4 og 7. I sistnevnte er også «offentlige tjenestemenn» angitt. Det antas imidlertid å være overflødig.

Til § 5:

Det er ikke satt noen geografisk begrensning for møteplikten. Regler om dekning av kostnadene hører hjemme i instruksen. Utrykket «gyldig forfall» har samme betydning som i prosesslovgivningen, jfr. domstoll. § 105.

Til annet ledd vises det til "*Om uttalelser og meldinger*" i kap. 7.2.4.

I tredje ledd betyr «for utvalget» at den uavgrensede forklaringsplikten bare gjelder når forklaringen gis til utvalget (eller representanter for det). Gis forklaringen til retten, jfr. fjerde ledd, kommer tvistemålslovens vanlige regler til anvendelse.

Bestemmelsen i fjerde ledd siste setning om at rettsmøtene skal være lukket, er en konsekvens av at forklaringene stort sett vil gjelde graderte forhold. Dessuten har kontrollutvalget en alminnelig taushetsplikt. Dermed må også retten ha det.

Forøvrig vises det til "*Om kontrollmidlene*" i kap. 7.2.3.

Til § 6:

Det vises til "*Om kontrollmidlene*" i kap. 7.2.3 og "*Kontroll med statsrådene og departementene?*" i 4.5.5.

Til § 7:

Det vises til "*Kontrollbegrepet*" i kap. 4.2.1 og "*Særlig om kontrollbehovet for den enkelte tjeneste*" i 4.2.2 (om O-tjenesten). Kjæremålsretten vil først og framst gjelde telefonavlytting, men den er generelt formulert. F.eks. vil den omfatte beslutninger om hemmelig ransaking, jfr. Sikkerhetsutvalgets forslag (vedlegg 2 nr. 10). At kjæremålet skal fremmes selv om inngrepet er opphørt, er i strid med vanlige regler, men nødvendig. At utvalget skal bruke prosessfullmektig, betyr at det vil få en viss distanse til saken, noe som må anses ønskelig p.g.a. forholdet til O-tjenesten. Utvalget kan bruke en fast prosessfullmektig for slike saker. At advokaten antas av utvalget, betyr at det er oppdragsgiver, ikke siktede. Prosessfullmektigen kan altså ikke kommunisere med siktede.

Straffeprosessloven fastsetter kjæremålsfristen til 2 uker, jfr. dens § 379. Har påtalemyndigheten ikke vært til stede ved avsigelsen av kjennelsen eller beslutningen, løper fristen fra den er kommet til dens kontor, jfr. § 339 tredje ledd. Tilsvarende må utvalgets frist løpe fra kjennelsen eller beslutningen er lagt fram for utvalget i møte.

Kjæremål kan gis oppsettende virkning, dvs. at et inngrep kan besluttes utsatt inntil saken er prøvet av kjæremålsinstansen, jfr. straffeprosessl. § 382. I praksis blir det aldri vurdert å gi oppsettende virkning uten at den kjærende part ber om det. I disse saker bør kjæremål ikke ha oppsettende virkning, dvs. at utvalgets prosessfullmektig bør unnlate å be om det. Det er derfor ikke noe behov for en særbestemmelse i lovutkastet.

Til § 8:

Det vises til "*Om uttalelser og meldinger*" i kap. 7.2.4, 6.1, 6.2.3 og 4.4, særlig 4.4.4.

Ordene gradert/ugradert er tidligere ikke brukt i lovtekster, men er meget presise og så vel etablert at de må kunne nyttes framfor tyngre uttrykksmåter. «Gradert» omfatter også opplysninger som er gradert etter beskyttelsesinstruksen (vedlegg 2 nr. 35), men dette vil ha liten praktisk betydning fordi beskyttelsesinstruksen sjelden brukes i EOS-tjenestene.

Hvorvidt andre enn klagere skal vernes mot offentliggjøring slik det er anvist i nr. 1 annet ledd, bør bero på forholdene i den enkelte sak. Regler om dette passer best i instruksen.

Til § 9:

De to første ledd samsvarer stort sett med § 6 annet ledd og § 7 første ledd i regjeringens kontrollutvalgs instruks.

Tredje ledd samspiller med § 8, se henvisningene til denne.

Til § 10:

Det vises om regjeringens kontrollutvalg til "*Erfaringene med kontrollutvalget*" i kap. 3.4. Bistandsspørsmålet er behandlet av regjeringen i St.meld. nr. 39 s. 41 sp.1

flg. Se ellers "*Oppnevning og organisering*" i kap. 6.2.2. Nærmere regler hører instruksene til.

Til § 11:

Brudd på taushetsplikt strafferammes etter straffel. § 121 med bøter eller fengsel inntil 6 måneder, men det er også atskillige andre straffebestemmelser med høyere strafferamme.

§ 121 gjelder alle forhold, og strafferammen er en tilpasning til det. Taushetsbrudd i samband med kontrollen med EOS-tjenestene vil være alvorlige og forsvarer derfor en høyere strafferamme.

Straffebestemmelsen rammer framfor alt brudd på plikten i § 4 til å gi innsyn og vegledning og på møte- og forklaringsplikten i § 5.

Skyldkravet bør være forsett eller grov uaktsomhet. Slik er det også i straffel. § 121.

10.2 TIL REVIDERT UTKAST TIL STRAFFEL. § 216 H

Det vises til Sikkerhetsutvalgets utkast og motiver (vedlegg 2 nr. 10 s. 62 og 59). Utvalg er satt i ubestemt form for at Kongen skal kunne oppnevne ett eller flere. Det er ikke nødvendig å lovfeste så detaljerte regler om sammensetning m.v. som Sikkerhetsutvalget har foreslått.

Sikkerhetsutvalget har knyttet kontrollen til «avgjørelser etter loven», men mener formentlig bare avgjørelser etter kap. 13 a. Det er da like greit å bruke ordet telefonavlytting.

10.3 TIL UTKASTET TIL INSTRUKS

Til § 1:

Det vises til "*Oppnevning og organisering*" i kap. 6.2.2

Det gir best fleksibilitet at regler om valg og sammensetning inntas i instruksene.

I første ledd annen setning er brukt «bør» for at regelen der ikke skal være ufravikelig.

Kravet om forhåndsklaring i annet ledd er i samsvar med rutinene i forvaltningen. Det vil være til skade både for innstillingsmyndigheten og kandidatene om de som innstilles ikke også kan klareres.

Besettelsen av sekretariatet bør det være unødvendig å behandle i plenum. Sekretærene kan helle ikke bindes til en bestemt funksjonsperiode. Oppnevningstiden bør avtales fra gang til gang.

Til § 2:

Med såpass mange medlemmer er det påreknelig at det blir forfall fra tid til annen. Utvalget bør derfor være beslutningsdyktig selv om ikke alle møter. Det antas ikke å være behov for varamann, jfr. regjeringens bemerkninger i St.meld. nr. 39 s. 40.

I meldingen s. 41 flg. omtales også bruken av bistand og adgangen til arbeidsdeling. Det klare utgangspunkt bør være at kontrollutvalget skal opptre samlet, jfr. for såvidt sitatet i meldingen fra rundskrivet om granskingskommisjoner (vedlegg nr. 3). Ved inspeksjon av et tjenestested vil man imidlertid kunne oppnå bedre innsyn ved å dele seg. Dette bør derfor tillates. Det samme gjelder deling ved særlig omfattende undersøkelser eller når det vil være uforholdsmessig kostbart å opptre samlet. Utvalget må i spesielle saker også kunne anta avhørsbistand. Da er hele poenget at alle ikke behøver å være til stede under avhøret. Avhørsbistand bør nok brukes minst mulig. Det må imidlertid erkjennes at undersøkelsene til regjeringens

kontrollutvalg i f.eks. Mossad-saken var så omfattende at bistand var påkrevet. Det måtte bl.a. snarest mulig foretas fremmedspråklige avhør av et stort antall personer spredd på Østlandet.

Tredje ledd åpner for sakkyndig bistand, f.eks. fra tolker eller personer med teknisk kompetanse.

Tjenestemenn som hører til EOS-tjenestene vil uten videre være inhabile som bistandspersoner. Dette er unødvendig å innta i instruksene. Derimot bør tidligere tjenestemenn i EOS-tjenestene unntas. Øvrig forsvarspersonell og polititjenestemenn i og utenfor aktiv tjeneste som ikke har hatt tilknytning til tjenestene må kunne brukes. Kommisjonen har valgt ikke å trekke snevrere grenser fordi kontrollutvalget bør ha tilstrekkelig valgmuligheter til at det kan skaffe den bistand som alt sett under ett vil tjene det best i det enkelte tilfelle. F.eks. besitter de sentrale etterforskningsmiljøer i politiet høy kompetanse i avhørsteknikk. Kontrollutvalget bør ikke være avskåret fra å dra nytte av denne kompetanse i særlige tilfeller forutsatt at det skjer etter dets eget valg.

Til § 3:

Til annet ledd vises det til "*Kontrollfasene*" i kap. 4.3.

Til § 4:

Bestemmelsen er en konsekvens av at kontrollen bare tar sikte på å verne personer med en viss tilknytning til Norge. Slik har praksis også vært til nå. Om «organisasjoner» vises det til merknadene til lovutkastets § 3.

«Bosatt» i første ledd er noe mer enn besøk, men mindre enn fast bopel. Verbene «er» og «har» betyr at det avgjørende er situasjonen på kontrolltidspunktet. «Kontrolloppgaven» innbefatter både tilsyn og klagebehandling, jfr. lovutkastets § 3. Første setnings annet komma gjelder bl.a. diplomater.

Utvalget bør likevel ha anledning til å behandle saker som nevnt i første ledd når særlige grunner tilsier det.

Til annet ledd vises det til "*Krise og krig*" i kap. 4.2.3. Uttrykket «krise og krig» er mye benyttet i beredskapsarbeidet. Det gir et noe større rom for skjønn enn kriteriet for bruk av særfullmakten i beredskapsl. § 3. Det lyder: «Når riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare». Det bør være ubetenkelig med et visst spillerom all den stund Stortinget straks skal underrettes.

Første setning i annet ledd gir kontrollutvalget oppfordring til selv å foreta en viss tilpasning av sin virksomhet til situasjonen til enhver tid. Normalt er slike bestemmelser unødvendige fordi tilpasningen stort sett vil skje av seg selv. Fra tid til annen er det imidlertid så avgjørende viktig at spesielt E- og O-tjenestene kan arbeide uforstyrret, at hensynet bør komme til uttrykk i reglene. Et eksempel er når det inntreffer viktige internasjonale begivenheter på norsk jord.

Til § 5:

Hele paragrafen bygger på prinsippet om behov for kunnskap, som igjen tar sikte på å redusere risikoen for eksponering av gradert informasjon, se nærmere "*Hensynet til hemmeligholdelse*" i kap. 4.4.

Første ledd er rettet mot kontrollutvalgets innhenting av opplysninger. Det skal ikke skaffe seg innsyn i mer enn det det trenger å vite ut fra kontrollformålet. For f.eks. S-tjenesten betyr det at det ikke bør søkes innsyn i arbeidet med sambandssikring eller den rene fysiske sikring. For E-tjenesten at innsyn ikke skal søkes ut over det som skal til for å påse at noens rettigheter ikke krenkes. Hensynene til kildevern og til å verne opplysninger fra utlandet er særlig viktige og er derfor framhevet. Hel-

ler ikke disse hensyn kan imidlertid ha absolutt gjennomslagskraft. Det må foretas en avveining.

Annet ledd omhandler kontrollutvalgets bruk av mottatte opplysninger og innebærer at f.eks. E-tjenestens opplysninger normalt ikke kan gis videre til O-tjenesten. Bestemmelsen verner imidlertid også mot unødig spredning innen en og samme etat.

Det vil ikke alltid være klart om en gitt opplysning kan meddeles andre autoriserte eller ikke. Avgiveren bør derfor konsulteres i tilfelle tvil. Avgiver er den som faktisk har gitt opplysningen og dennes ansvarlige sjef.

Til § 6:

Avgjørelsen av omfanget av innsyn må nødvendigvis tas av kontrollutvalget. Det dreier seg imidlertid om såpass viktige spørsmål at det bør formaliseres en adgang til protest.

Til § 7:

Første ledd knytter seg til lovutkastets § 2 siste ledd, se merknadene til det. At det dreier seg om et prinsipp om etterfølgende kontroll, betyr at det ikke skal følges slavisk. Forøvrig vises til om foregripende, samtidig og etterfølgende kontroll til "*Kontrollbegrepet*" i kap. 4.2.1.

Av samme grunn er ordet prinsipp brukt i annet ledd. Det vises ellers til "*Andre kontrollmyndigheter*" i kap. 3.5 og til behandlingen av kontroll med skjønnsutøvelse i "*Kontrollbegrepet*" i kap. 4.2.1. Annet ledd vil innebære at kontrollutvalget bør vise varsomhet med å gå inn i skjønnsutøvelse som må regnes som forsvarlig. Går utvalget for langt, kan det i realiteten lett bli et styre.

I henvisningen til ombudsmannens beføyelser i annet ledd er hans adgang til å rapportere til påtalemyndigheten og tilsettingsmyndigheten unntatt. Det bør ikke være noen oppgave for kontrollutvalget å gi melding til påtalemyndigheten om mulige straffbare forhold, jfr. "*Om kontrollmidlene*" i kap. 7.2.3. Det uttaler seg til det kontrollerte organ, eller om nødvendig til dets overordnede myndighet. Resultatet av undersøkelsene blir dermed kjent for tilsettingsmyndigheten/ledelsen eller overordnet myndighet. Det må bli deres oppgave å avgjøre hva som videre skal foretas.

Tredje til femte ledd gir saksbehandlingsregler lik de ombudsmannen har. Det vil være naturlig at kontrollutvalget gir forvaltningen frister for å avgi uttalelse eller foreta tilbakemelding, men det er unødvendig å ta regler om det inn i instruksen.

Siste ledd er en konsekvens av at utvalget får kjæremålsrett og betyr at kontrollutvalget ikke kan uttale seg om domstolsavgjørelser. Er det uenig i en avgjørelse, får det erklære kjæremål.

Til § 8:

Sivilombudsmannen avgjør selv om en klage gir tilstrekkelig grunn til behandling, jfr. sivilombudsmannsl. § 6 siste ledd.

Kontrollutvalget bør ikke så like fritt. Det bør ha plikt til å behandle klager som faller innenfor kontrollområdet, hvis annet ikke følger av instruksens § 4. Hvor omfattende behandlingen skal være, er et annet spørsmål. Minstekravet må være at det foretar de nødvendige undersøkelser i forvaltningen. Om det skal gå videre med ytterligere undersøkelser, f.eks. med avhør av klageren eller oppgitte vitner, må derimot bli dets egen vurdering basert på hva det anser det trenger av beviser for å ha en begrunnet oppfatning om det påklagde forhold. Det minnes i denne forbindelse om at svært mange klagere har vist seg å være fullstendig ukjente for EOS-tjenestene.

Til annet ledd vises det til "*Om uttalelser og meldinger*" i kap. 7.2.4 og til merknadene til lovutkastets § 9 nr. 1.

Tredje ledd er dels en ordensforskrift beslektet med den i § 3 og dels en regel som skal sikre at uttalelsene gis rett adressat, dvs. blir kjent for ledelsen. Det følger av bestemmelsen at uttalelser om forhold i en tjeneste skal rettes til fagdepartementet når kontrollutvalget anser at de er av slik viktighet at det bør bli kjent med saken. Mange uttalelser vil være det, men nok ikke alle.

Til § 9:

Reglene her bygger på saksbehandlingsreglene for granskingskommisjoner, vedlegg 2 nr. 3, men med de nødvendige tilpasninger. Tilpasningsbehovet skyldes dels at kontrollutvalget ikke bare skal granske bestemte saker, men føre et løpende tilsyn, og dels at kontrollen vil gjelde opplysninger som må holdes hemmelige.

Granskingskommisjoner bruker alltid avhørs form når de mottar opplysninger fra personer. Kontrollutvalget bør i alminnelighet gjøre det samme når det gjelder privatpersoner, men når det gjelder tjenestemenn gjør tilsynsfunksjonen en slik regel umulig. Regelen bør være at både tjenestemannen og kontrollutvalget kan velge avhørs form. Kontrollutvalget bør iallefall velge denne formen i saker som kan kunne ut i kritikk mot bestemte tjenestemenn. Reglene i første ledd er utformet ut fra dette.

I tredje, fjerde og femte ledd er det foretatt tilpasninger som følger av kravet til hemmeligholdelse.

Femte ledd åpner for bistand fra advokat eller annen fullmektig. Retten til å bruke fullmektig er gitt til både klagere og andre i partsliknende stilling. I denne sammenheng er å bemerke at heller ikke klagere helt ut kan sammenliknes med parter i forvaltningslovens forstand. Bakgrunnen for forvaltningslovens regler er at det skal treffes et vedtak, dvs. bestemmes noe som *vil* påvirke en persons rettsstilling. Med et forbehold for klareringssaker, vil kontrollutvalgets uttalelser stort sett ikke gjøre det. De vil angå spørsmålet om myndigheter kan kritiseres. De vil heller ikke være rettslig bindende. Kontrollutvalgets saker atskiller seg også fra de saker sivilombudsmannen vanligvis behandler. Hvis sivilombudsmannen sier seg uenig med forvaltningen, vil den vanligvis endre sitt vedtak, og dermed klagerens rettsstilling. Det er en vesentlig begrunnelse for sivilombudsmannsordningen. Slike umiddelbare konsekvenser vil man sjelden få i den type saker kontrollutvalget skal behandle, av den enkle grunn at EOS-tjenestene i liten grad treffer forvaltningsartede vedtak utenfor det som gjelder personellsikkerhetstjenesten med tilhørende områder. Det vises ellers til betraktningene til Eckhoff-utvalget om advokatbistand under gransking, vedlegg 2 nr. 15 s. 25 flg.

Disse forhold gjør det lettere å forsvare at prosessfullmektigene ikke skal få innsyn i graderte opplysninger. Hensynet til hemmeligholdelse står imidlertid også godt på egne ben. Heller ikke i saker for domstolene får prosessfullmektiger innsyn i graderte forhold uten at Kongen har samtykket, jfr. tvistemåll. § 204 nr. 1 og straffeprosessl. § 117.

Det kan nok være større grunn til bekymring for tjenestemennenes behov for at deres fullmektig få innsyn i graderte forhold. Kritikk kan jo få tjenestlige konsekvenser, i verste fall strafferettslige. Likevel bør heller ikke deres rett til fritt valg av fullmektig lede til at fullmektigen kan kreve fullt innsyn. Derimot kan deres behov for assistanse ivaretas gjennom lokale tillitsvalgte, som jo vil være autoriserte. Eventuelt kan departementet autorisere en sentral tillitsvalgt.

Fjerde ledd er utformet ut fra disse betraktninger. Formuleringen «derved blir kjent» i første setning betyr i fullmektigens kontakt med kontrollutvalget. Hva han har fått av kunnskap på annet vis, er kontrollutvalget uvedkommende. Det bør imid-

lertid bemerkes at om en tjenestemann gir sin advokat taushetsbelagte opplysninger, vil det være et straffbart forhold.

Med adgangen til å la seg bistå av fullmektig, er det ikke meningen å åpne for en domstolsliknende prosess i saker som står for kontrollutvalget. Det vises også for såvidt til Eckhoff-utvalget, se henvisningen foran.

Kommisjonen har ikke funnet grunn til å innta regler om fri rettshjelp i saker som behandles av kontrollutvalget. Regler om det har man verken om saker for sivilombudsmannen eller i retningslinjene for granskingskommisjoner.

Til § 10:

Det vises til "*Kontroll med statsrådene og departementene?*" i kap. 4.5.5.

Til § 11:

Det vises til "*Særlig om kontrollbehovet for den enkelte tjeneste*" i kap. 4.2.2.

I nr. 1 konkretiseres tilsynsoppgavene. Oppstillingen må ses i sammenheng med formålene i lovutkastets § 2.

Mens nr. 1 gjelder innholdet, gjelder nr. 2 kvantiteten. Den setter minstekrav. De bør imidlertid ikke overskrides nevneverdig uten at erfaringen viser at det er grunn til det, jfr. "*Avsluttende bemerkninger*" i kap. 4.2.4.

Til § 12:

Her knyttes forbindelsen mellom lovutkastets §§ 9 nr. 1 og 10 tredje ledd.

I første ledds annen setning fastslås at personvernet skal iakttas også for andre enn klagere. I den enkelte sak vil det kunne være tvilsomt hvor langt personvern-hensynene rekker. Det må kunne foretas en avveining mot hensynet til at forhold som fortjener offentlig omtale også kan bli publisert.

Siste setning i samme ledd tjener ikke personverninteressene, men tjenestenes behov for å hemmeligholde sine tjenestemenns identitet. Behovet varierer. Det er mest uttalt i O-tjenesten.

Annet ledd er i samsvar med instruksen til regjeringens kontrollutvalg.

Til § 13:

Regelen i i nr. 1 er en konsekvens av at det som bli meddelt Stortinget også skal kunne være offentlig tilgjengelig.

Utvalget bør selv ha en plikt til å varsle Stortinget hvis det mener det er graderte opplysninger som Stortinget bør kjenne til av hensyn til dets kontroll med forvaltningen, mest typisk dersom det kan komme på tale å gjøre gjeldende parlamentarisk eller konstitusjonelt ansvar. Det samme gjelder dersom utvalget har uttømt sine muligheter, f.eks dersom en sak skulle vise seg å ha utløpere som utvalget ikke kan forfølge p.g.a. grensene mandatet setter eller fordi dets kontrollmidler er utilstrekkelige. Regler om dette er tatt inn i nr. 2.

I nr. 3 listes opp hva årsmeldingene bør inneholde, dvs. punkter som iallefall skal være med. Til bokstav h) vises det til "*Innledning*" i kap. 7.2.1.

Til § 14:

Det vises til "*Økonomiske og administrative konsekvenser*" i kap. 8.

Vedlegg 1

Ord, uttrykk og forkortelser.

- Autorisasjon, autorisert:** At en person i sin tjenestes medfør blir eller er bemyndiget til å behandle dokumenter gradert (s.d.) etter sikkerhetsinstruksen. Gis for det graderingsnivå vedkommende er klarert(s.d.) for.
- Etterretningstjeneste(n):** Brukes i innstillingen som fellesuttrykk for den egentlige E-tjeneste som utøves av Forsvarets overkommandos etterretningsstab (FO/E) og dens enheter sentralt og lokalt, såkalt strategisk etterretning, og etterretningstjeneste ved andre militære staber og avdelinger, såkalt taktisk etterretning (feltetterretning). Ved avdelinger ivaretas funksjonen av E/S-offiseren (S-2).
- Gradering, gradert:** Brukes om hemmeligstempling av et dokument etter sikkerhetsinstruksen eller beskyttelsesinstruksen, eller om at et dokument er hemmeligstemplet.
Sikkerhetsinstruksen brukes når det dreier seg om rikets sikkerhet og forholdet til fremmede makter og har 4 graderinger som går fra BEGRENSET til STRENGT HEMMELIG. Beskyttelsesinstruksen brukes på andre områder og har gradene FORTROLIG og STRENGT FORTROLIG.
- Innst.S nr. 246:** Innst. S. nr. 246 (1992-93) om overvåkingstjenesten, se vedlegg 2 nr. 2.
- Kjæremål:** Klage over rettslig avgjørelse til høyere domstol. Kjæremålsformen brukes ved avgjørelsesformene kjennelse og beslutning. Dommer kan ikke påkjæres. De påankes.
- Klarering:** Godkjenning av en person som skikket for behandling av dokumenter gradert(s.d) høyere enn BEGRENSET. Klarering gis opp til et bestemt graderingsnivå, f.eks. HEMMELIG. Klarering foretas etter reglene i personellsikkerhetsdirektivene.
- Monitoring:** Periodisk avlytting av ubeskyttet samband i den hensikt å bedre sambandssikkerhetsdisiplinen, d.e. forebygge mot at det gis gradert informasjon over nett som kan tappes. Foretas i dag i meget begrenset utstrekning av S-staben av militære linjer. Foretas dessuten som ledd i øvelser.
- Organ:** Brukes i innstillingen som fellesuttrykk for organisatoriske enheter, sivile som militære, hva enten de er frittstående eller ikke. Organer i den sivile forvaltningen er vanligvis frittstående. Militære staber (s.d.) er ikke det. Alle offentlige organer er imidlertid undergitt departementenes kontroll- og instruksjonsmyndighet.
- Organiserte ledd:** I forsvaret etterretningsstaben og sikkerhetsstaben i Forsvarets overkommando, se etterretningstjeneste og sikkerhetstjeneste. I politiet Overvåkingssentralen, landsdelssentralene og avdelingene, se overvåkingstjeneste.
- Overvåkingstjeneste(n):** Kontraetterretning (offensiv sikkerhetstjeneste). Utføres av politiet ved overvåkingstjenestens organiserte ledd (s.d.)(POT), og av personale ved de øvrige politikamre og lensmannskontorene.
- Personellsikkerhetstjenesten:** Den sikkerhetsmessige ledelse og kontroll av personer som i stillings medfør skal behandle eller ha adgang til dokumenter og opplysninger som er gradert(s.d.) etter sikkerhetsinstruksen. Omfatter arbeidet med autorisasjon(s.d.) og klarering(s.d.), men brukes i innstillingen også om beslektet virksomhet, som godkjenning av bedrifter og deres ansatte for sikker-

hetsrelevante leveranser.

Sikkerhetstjeneste(n): Forebyggende sikring. Består i fysisk sikring, sambands-sikring, dokument sikring, personellsikkerhetstjeneste m.m. Den egentlige S-tjeneste utføres av sikkerhetsstaben i Forsvarets overkommando (FO/S), men alle militære staber og avdelinger har sikkerhetsansvar, likeledes alle andre statsinstitusjoner. Ved militære avdelinger er S- og E-tjeneste oftest samlet hos en offiser; S-2.

Stab: Ledelses- og hjelpeapparat for en militær sjef. Handler på dennes ansvar. Tilsvarende byråkrati i den sivile forvaltning. Ledes av en stabssjef. E- og S-staben handler på forsvarssjefens ansvar og står under hans direkte ledelse. Se organ.

St.meld. nr. 39: St.meld. nr. 39(1992-93) Om overvåkingstjenesten, se vedlegg 2 nr. 1.

Totalforsvaret: Norsk forsvarskonsept som innebærer at alle nasjonale ressurser – militære, sivile og private – samordnes i en felles forsvarsinnsats under krig. I fredstid forberedes totalforsvaret gjennom beredskapsarbeidet.

Vedlegg 2

Kilder

Listen er ikke komplett. Lover og juridisk litteratur er ikke tatt med

1. St.meld nr. 39 (1992-93) Om Overvåkingstjenesten.
Vedlegg til denne er bl.a.:
 - a) Ugradert versjon av Fostervollutvalgets innstilling.
 - b) Overvåkingsinstruksen, fastsatt ved Kgl. res. av 25.11.77.
 - c) Bestemmelser om overvåkingstjenestens organisasjon og interne kompetansefordeling m.v., fastsatt ved Kgl. res. av 25.11.77 (avgradert).
 - d) Instruks for Kontrollutvalget for overvåkings- og sikkerhetstjenesten, fastsatt ved Kgl. res. av 22.1.1982 med senere endringer.
 - e) Skisse over overvåkingstjenestens gjeldende organisasjonsmodell.
2. Innst. S. nr. 246 (1992-93) fra Justiskomiteen om overvåkingstjenesten.
3. Regler for granskingskommisjoner, gitt av Justisdepartementet ved rundskr. G-48/75 av 4.3.75.
4. HEMMELIG innstilling om den forebyggende sikkerhetstjeneste, avgitt av Mellbye-utvalget 12.5.67.
5. Ugradert sammenfatning av Mellbye-utvalgets innstilling, utgitt av Statsministerens kontor den 31.10.67.
6. KONFIDENSIELL innstilling fra Utvalget til vurdering av overvåkingstjenestens oppgaver, organisasjon og ressurser (Fostervoll-utvalget), avgitt 4.12.1990.
7. St.meld. nr. 18 (1980-81) om visse spørsmål innenfor overvåkings- og sikkerhetstjenesten.
8. St.meld. nr. 22 (1991-92) om overvåkingspolitiets behandling av den såkalte «Mossad-saken».
9. St.meld. nr. 65 (1991-92) om Tillegg til St.meld. nr. 22 (1991-92).
10. NOU 1993:3 – Sikkerhetsutvalgets innstilling om strafferettslige regler i terroristbekjempelsen, avgitt 11.2.1993.
11. Betenkning om de juridiske og etiske sider ved politisk engasjement og virke for ansatte i etterretningstjenesten, avgitt av departementsråd Dag Berggrav den 15.2.1992.
12. Notat fra Lovavdelingen (jnr. 2549/92E) om Kontrollutvalget for O- og S-tjenesten kan betraktes som en granskingskommisjon.
13. Justisdepartementets rundskriv G-256/80 av 15.12.80 om Forskrifter om undersøkelserkommisjoner etter sjøfartsl. § 314, med merknader.
14. Justisdepartementets rundskriv G-29/85 av 15.2.85 om Forskrift om fast granskingskommisjon ved dykkerulykker, med merknader.
15. Innstilling om Regler for granskingskommisjoner, avgitt november 1968.
16. Ot.prp. nr. 34 (1973-74) om endring i domstolloven a.h.t. offentlige granskingskommisjoner m.m.
17. Innst. S nr. 101 (1992-93) fra forsvarskomiteen om kontrollen med Etterretningstjenesten.
18. Forsvarsministerens svar på spørsmål fra repr. Kjell Magne Bondevik til spør-

- retimen 18.11.92 om behovet for et kontrollorgan for E-tjenesten.
19. Forsvarsministerens svar på spørsmål fra repr. Paul Chaffey til spørretimen 18.11.92 om gransking av opplysninger framkommet i boka «vi som styrer Norge».
 20. Forsvarssjefens oppdrag og direktiv til Etterretningsstaben, dat. 19.02.1987 (BEGRENSET)
 21. Forsvarssjefens oppdrag og operative direktiv til Etterretningsstaben, dat. 01.11.93 (BEGRENSET).
 22. Ordning av sikkerhetstjenesten i statsforvaltningen, gitt ved kgl. res. av 24.9.65 og 25.11.77.
 23. Instruks for Koordineringsutvalget for etterretning-, overvåkings- og sikkerhetstjenesten.
 24. Midlertidig instruks for Forsvarssjefen, fastsatt ved Kgl. res. av 27.11. 1970.
 25. Instruks for sjefen for FO/S(Sikkerhetsstaben), gitt av forsvarssjefen i januar 1978.
 26. Forsvarssjefens direktiv for sikkerhetstjenesten i forsvaret, dat. 04.07.1974.
 27. Retningslinjer for sikkerhetstjenesten i forsvaret.
 28. Forsvarssjefens hovedretningslinjer for sikkerhetstjenesten, dat. juni 1985. (BEGRENSET).
 29. Organisasjonsskisse for FO/E og FO/S.
 30. Stortingsforhandlinger nr. 47 (1992-93) s. 4904 -4931, 18.06.93 til sak nr. 17 – overvåkingstjenesten.
 31. Innst. S. nr. 145 (1991-92), Innstilling fra Stortingets presidentskap om endringer i Stortingets forretningsorden.
 32. Stortingets forretningsorden, ajourført pr. 1.10.93.
 33. Justiskomiteens materiale fra Danmark, Tyskland og Storbritannia (utlånt).
 34. St. meld. nr. 89 (1969-70) Om innstillingen fra et utvalg til å vurdere forskjellige sider ved den forebyggende sikkerhetstjeneste.
 35. Instruks gitt ved kgl. res. av 17.3.72 med senere endringer For behandling av dokumenter som av sikkerhetsmessige grunner må beskyttes (sikkerhetsinstruksen) og For behandling av dokumenter som trenger beskyttelse av andre grunner enn de som er nevnt i sikkerhetsinstruksen (beskyttelsesinstruksen), Utfyllende bestemmelser til sikkerhetsinstruksen og Retningslinjer og kommentarer til regler for automatisk avgradering av beskyttede dokumenter, alt samlet i fellesblankett X-0076 utgitt juni 1990 (tricoloren).
 36. Direktiv for personellsikkerhetstjenesten og personkontrolltjenesten innen den sivile forvaltning, gitt ved kronprinsregentens res. av 4.11.93.
 37. Direktiv for personellsikkerhetstjenesten i Forsvaret, med forsvarssjefens utfyllende bestemmelser, gitt av Forsvarsdepartementet februar 1990 med hjemmel i kgl. res. av 24.9.65, jfr.pkt. 23 foran.
 38. Direktiv for sikring av ADB-system og datanett gradert etter sikkerhetsinstruksen eller beskyttelsesinstruksen (Datasikkerhetsdirektivet) av 1.12.89 med senere endringer.
 39. Council of Europe, European Court of Human Rights: Case of Klass and others, judgment 6 September 1978.
 40. Council of Europe, European Commission of Human Rights: Decision as to the admissibility of application no. 13564/88 by Peder Lysestøl, dated 8 June 1990.
 41. Regelverk for Sikkerhetstjenesten i industrien, fastsatt av Forsvarsdepartementet i november 1989:
–*Del I*: Sikkerhetsbestemmelser for leverandører av varer og tjenester til forvaltningsorganer, med vedlegg, bl.a. kgl. res. av 6.6.1975 om Direktiv for sikkerhetsmessig kontroll av utenlandske statsborgere som er tenkt nyttet i

den sivile del av statsforvaltningen.

–*Del II*: BEGRENSET Sikkerhetsdirektiv for forvaltningsorganer ved anskaffelse av varer og tjenester, med vedlegg.

42. Professor dr. juris Torstein Eckhoff: Rettslige sider ved overvåkning og sikkerhetstjeneste. Jussens Venner, nr. 2/3 for 1979 s. 35 flg.
43. NOU 1972:38, Stortingets kontroll med forvaltningen m.v. (Ingvaldsen-utvalget).
44. Innst. S nr. 277 (1976-77): Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen om Stortingets kontroll med forvaltningen (Dok. nr. 7 for 1972-73).
45. Stortingsforhandlinger 1976-77 s. 4025 – 4077 om Stortingets kontroll med forvaltningen.
46. Politiinstruksen, fastsatt ved Kronprinsregentens res. av 22.6.1990 med hjemmel i politiloven av 13.3.1936 § 29.

Vedlegg 3

Instruks for Kontrollutvalget for overvåkings- og sikkerhetstjenesten

Fastsatt ved kgl. resolusjon av 22. januar 1982.

§ 1.

Kontrollutvalget skal bestå av 5 medlemmer. For å tiltre utvalget i forfallstilfelle oppnevnes ett varamedlem. Minst ett medlem bør oppfylle de krav som stilles til høyesterettsdommere. Funksjonstiden er 4 år med adgang til gjenoppnevning for inntil 2 nye perioder på 4 år. Ingen kan oppnevnes eller gjenoppnevnes som ville fylle 70 år i løpet av funksjonstiden.

§ 2.

Utvalget skal ha en rent kontrollerende funksjon og herunder særlig ha den enkeltes rettssikkerhet for øye.

§ 3.

Utvalget skal føre tilsyn med at overvåkings- og sikkerhetstjenestens virksomhet foregår innenfor rammen av lov og instruks. Herunder har utvalget adgang til å inspisere overvåkings- og sikkerhetstjenestens lokaler, arkiver, registre, tekniske innretninger m.v. av betydning for kontrollen og kan kreve å få seg forelagt alle opplysninger som er nødvendige for at utvalget skal kunne gjennomføre sine kontrollfunksjoner. Det kan innkalle enhver av overvåkings- og sikkerhetstjenestens embets- og tjenestemenn til avhør.

§ 4.

Utvalget plikter å undersøke enhver klage fra enkeltpersoner eller organisasjoner. Av eget tiltak skal utvalget ta opp enhver sak eller et hvert forhold som det finner riktig å behandle, herunder særlig forhold som har vært gjenstand for offentlig kritikk.

Utvalget gir klageren underretning om resultatet av klagebehandlingen i form av en ubegrunnet konklusjon som skal gå ut på at klagen enten gir eller ikke gir anledning til kritikk mot overvåkingstjenesten eventuelt sikkerhetstjenesten. I førstnevnte tilfelle gis samtidig innberetning om det forhold som har foranlediget kritikk, til Justisdepartementet vedrørende overvåkingstjenesten og til Forsvarsdepartementet vedrørende sikkerhetstjenesten.

§ 5.

Utvalget skal hvert år gi innberetning til Regjeringen om sin virksomhet og kan ellers på ethvert tidspunkt gi særskilt innberetning til justisministeren om enkeltsaker vedrørende overvåkingstjenesten og til forsvarsministeren om enkeltsaker vedrørende sikkerhetstjenesten.

Dersom utvalget i forbindelse med innberetning som nevnt i første ledd finner det nødvendig å komme inn på forhold som berører rikets sikkerhet, tas det nødvendige inn i særskilt dokument som graderes overensstemmende med reglene i

instruksen for behandling av dokumenter som av sikkerhetsmessige grunner må beskyttes (sikkerhetsinstruksen).

§ 6.

Utvalget mottar ikke instruksjer eller direktiver fra andre enn Kongen i statsråd. Det be stemmer selv sin arbeidsmåte. Dog skal inspeksjoner av overvåkingstjenestens og sik kerhetstjenestens sentrale organer foretas av det samlede utvalg. For øvrig kan inspeksjon av de enkelte tjenestesteder foretas av formannen med bistand av minst ett av de øvrige medlemmer.

Utvalget er bundet av gjeldende instruksjer for behandling av dokumenter som av sikker hetsmessige eller andre grunner må beskyttes (sikkerhetsinstruksen og beskyttelsesinstruksen, jfr. kgl. resolusjon av 17. mars 1972) Utvalgets medlemmer og varamedlem skal forut for oppnevningen være sikkerhetsmessig klarert og autorisert av forsvarsministeren for alle nasjonale beskyttelsesgrader. De skal sette seg inn i sikkerhetsreglene og underskrive taushetserklæring som oppbevares i utvalgets arkiv.

§ 7.

Utvalgets medlemmer, dets sekretær og andre som for kortere eller lengre tid måtte bli antatt for å bistå eller arbeide for utvalget, har taushetsplikt om det de erfarer under utførelsen av sitt oppdrag, jfr. forvaltningslovens § 13, bokstav f.

Taushetsplikten medfører dog ingen begrensninger i innberetningsplikten, jfr. § 6, eller i adgangen til å ta en sak eller et forhold opp med vedkommende administrasjon.

Utvalgets formann eller den utvalget gir bemyndigelse kan meddele utad om en sak er under undersøkelse, om den er ferdigbehandlet og om det har vært grunnlag for kritikk eller ikke. For øvrig skal hverken utvalget, dets enkelte medlemmer eller sekretær uttale seg offentlig.

§ 8.

Utvalget antar selv nødvendig sekretærhjelp. Utvalget kan herunder søke bistand av Justisdepartementet. Sekretærens godtgjørelse m.v. avgjøres i det enkelte tilfelle av Justisdepartementet.

Sekretæren eller andre som måtte bli antatt til å bistå eller arbeide for utvalget skal sikkerhetsundersøkes etter de til enhver tid gjeldende regler. Forsvarsdepartementet meddeler klarering og autorisasjon etter sikkerhetsinstruksen.

§ 9.

Overgangsbestemmelser: Instruksen iverksettes med virkning fra 1.3.1982. Ved iverksettelsen gjøres det følgende begrensninger i bestemmelsen i § 1: To av utvalgets nåværende medlemmer gjenoppnevnes for det tidsrom som gjenstår inntil de fratrer for aldersgrensen ved fylte 70 år. Ved nyoppnevning av medlemmer i deres sted tilpasses funksjonstiden med sikte på at det for fremtiden skal oppnevnes 2 nye medlemmer, eventuelt ett medlem og varamedlemmet, hvert annet år.

Andre utgaver av dokumentet

Hent opp dokumentet i HTML-format

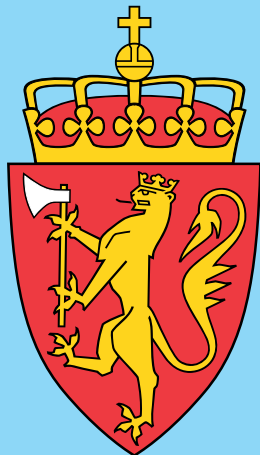
Slik ser det ut med Internett browser mot CD-ROM'en

 NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER NOU 1994:4
Kontrollen med «de hemmelige tjenester»
Instilling fra EØS-kommisjonen, oppnevnt ved Kgl. resolusjon 24. september 1993 Avgitt 7. februar 1994
<ul style="list-style-type: none">• Utsendelsesbrev• Innhaldsforside
<small>Utgiver: STATENS FORVALTNINGSTJENESTE SEKSJON STATENS TRYKKNING</small>
<small>Trykt utgave: ISSN: 0333-2306 ISBN: 82-583-0279-5 Trykk: Falch Hartvigrykk as, Oslo OSLO 1994</small>
<small>Elektronisk utgave: ISSN: 0806-2633 (NOU Computerfile) ⇒ ISBN: 82-583-0279-5 / DOCUMENT NOU 1994: 4 / NO HTML-versjon: Falch Informatikk as, Oslo</small>

Du må ha en Internett browser for å gjøre dette

Hent opp i tekstformat (RTF)

 NOU NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER
TITTEL
INNLEDNING
KAPITLER
VEDLEGG



NOU

NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER

1994

1995

1996

ODIN

HVIS DU HAR INTERNETT

HJELP

BRUKERDOKUMENTASJON

