

Høring – endringer i straffeprosessloven og politiloven – utlevering av informasjon fra skjulte tvangsmidler fra PST til E-tjenesten

1. Innledning

Departementet foreslår med dette endringer i lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) § 216 i og lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven) § 17 f slik at Politiets sikkerhetstjeneste (PST) kan utlevere informasjon fra skjulte tvangsmidler til Etterretningstjenesten (E-tjenesten) dersom det er nødvendig for E-tjenestens utførelse av oppgaver etter lov 20. mars 1998 nr. 11 om Etterretningstjenesten (E-loven). Formålet med forslaget er å legge til rette for et styrket samarbeid mellom tjenestene for å bidra til å kartlegge og motvirke trusler mot Norge eller norske interesser, samt å styrke E-tjenestens muligheter til å frembringe informasjon som kan bidra til å sikre viktige nasjonale interesser.

Forslagene innebærer en utvidelse av adgangen til å utlevere informasjon som allerede er innhentet med hjemmel i straffeprosessloven og politiloven, men innebærer ikke at PST kan innhente flere opplysninger eller bruke tvangsmidler i større grad enn det er adgang til etter gjeldende rett. Forslaget innebærer heller ikke noen plikt til å utlevere opplysninger. Forslaget gjelder kun utlevering av informasjon fra skjulte tvangsmidler fra PST til E-tjenesten, og ikke utlevering av informasjon fra det øvrige politi.

Forslaget gjelder utlevering av informasjon som er underlagt særskilte formålsbegrensninger etter straffeprosessloven § 216 i og politiloven § 17 f. I det følgende benyttes begrepet skjulte tvangsmidler i denne betydningen, slik at det avgrenses mot PSTs bruk av skjulte tvangsmidler i etterforskning som ikke er underlagt formålsbegrensningene i straffeprosessloven § 216 i. For opplysninger som er innhentet ved disse tvangsmidlene gjelder de alminnelige reglene om utlevering i politiregisterloven og politiregisterforskriften, og det foreslås ingen endringer i disse reglene.

2. Bakgrunn/gjeldende rett

2.1 Innledning

Viktigheten av et tett samarbeid mellom PST og E-tjenesten har vært understreket flere ganger de senere år. I NOU 2012: 14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen ble det anbefalt at departementet måtte avklare at lovgivningen tillater PST å utlevere informasjon fra kommunikasjonskontroll og andre innhentingmetoder til E-tjenesten, der dette er nødvendig for å støtte opp om de to tjenestenes lovlige arbeid (anbefaling nr. 28).

I Meld. St. 21 (2012-2013) Terrorberedskap ble følgende uttalt i punkt 6.7: «Etterretningstjenesten og PST har et nært og tillitsfullt samarbeid som både omfatter operasjoner og analyse. Dette er svært viktig for at tjenestene kan løse sine samfunnsoppdrag. Regjeringen vil derfor videreutvikle rammebetingelsene for samarbeidet, både organisatorisk og med hensyn til lovhjemler.»

I justiskomiteens innstilling til stortingsmeldingen (Innst. 425 S (2012–2013)) ble følgende uttalt: «Komiteen er enig i at sikkerhetstjenestene skal arbeide under tydelige rettslige rammebetingelser. Ved utforming av lov og forskrifter må hensynet til en effektiv bekjempelse av terrorisme balanseres mot enkeltindividenes krav på personvern. Komiteen er for øvrig opptatt av at våre sikkerhets- og etterretningstjenester har tilstrekkelig gode rammevilkår for å avdekke og avverge terrorisme.»

Og videre: «Komiteen understreker at god etterretningsinformasjon er en viktig del av myndighetenes beslutningsgrunnlag for å forbygge, avverge, beskytte mot og håndtere terrorhandlinger. Komiteen vektlegger betydningen av at samarbeidet mellom PST og E-tjenesten må være effektivt, og eventuelt utvides med tanke på målrettet informasjonsbehandling, informasjonsutveksling og oppfølging.

Komiteen viser til at en forutsetning for et godt og effektivt samarbeid mellom PST og E-tjenesten er at det ikke er tvil om hjemmelsgrunnlaget for informasjonsdelingen.»

Samarbeidet mellom de to tjenestene er blitt styrket ved etableringen av Felles kontraterrorsenter (FKTS). Senteret har vært i drift siden februar 2014, og ble opprettet etter anbefaling fra 22. juli-kommisjonen. Senteret er lokalisert i PSTs lokaler, og lederen av FKTS er fra PST mens nestlederen er fra E-tjenesten. Senteret skal ivareta rettidig og relevant informasjonsutveksling mellom tjenestene, koordinere og tilrettelegge for et effektivt operativt samarbeid og utarbeide analyser av terrortrusler rettet mot Norge og norske interesser.

2.2 Politiregisterloven

Politiregisterloven regulerer politiets, herunder PST, og påtalemyndighetens behandling av opplysninger.

Det følger av lovens § 4 at opplysninger kan behandles til det formålet de er innhentet for eller til andre politimessige formål, med mindre det er bestemt i lov eller i medhold av lov at retten til behandling er begrenset, eller at opplysninger kan behandles til andre formål enn de politimessige. Slike begrensninger er blant annet gitt i straffeprosessloven § 216 i og politiloven § 17 f, jf. punkt 2.3 og 2.4 nedenfor.

Det følger av politiregisterloven § 30 at taushetsplikten ikke er til hinder for at opplysninger utleveres til andre offentlige organer i deres interesse, dersom dette er nødvendig for å fremme mottakerorganets oppgaver etter lov eller for å hindre at virksomhet blir utøvd på en uforsvarlig måte. Det er ytterligere presisert i politiregisterforskriften § 9-6 første ledd nr. 6 at det i medhold av politiregisterloven § 30 blant annet kan utleveres opplysninger til E-tjenesten for forebyggelses- og sikkerhetsmessige formål.

Etter politiregisterloven § 50 skal opplysninger ikke lagres lenger enn det som er nødvendig for formålet, og opplysningene skal deretter slettes eller sperres.

Bestemmelsen gjelder ikke for opplysninger i straffesaksdokumenter, jf. politiregisterforskriften § 25-2.

2.3 Straffeprosessloven

PST har etter straffeprosessloven samme adgang til å benytte tvangsmidler som ledd i etterforskning som det øvrige politi. PST har en noe videre adgang til å benytte tvangsmidler i avvergende øyemed enn det øvrige politi, jf. straffeprosessloven § 222 d annet ledd.

Straffeprosessloven § 216 i regulerer til hvilket formål politiet kan bruke informasjon innhentet ved enkelte skjulte tvangsmidler i straffesak. Bestemmelsen gjelder etter sin ordlyd for kommunikasjonskontroll, men er også gjort gjeldende for romavlytting, jf. straffeprosessloven § 216 m sjette ledd, og for all tvangsmiddelbruk i avvergende øyemed, jf. straffeprosessloven § 222 d femte ledd annet punktum. Bestemmelsen lister i bokstav a til g opp hvilke formål opplysninger innhentet ved kommunikasjonskontroll kan brukes til. Opplysninger fra kommunikasjonskontroll kan benyttes som ledd i etterforskningen av et straffbart forhold, herunder i avhør av de mistenkte, som bevis etter vilkårene i bokstav b til d, for å forebygge at noen uskyldig blir straffet, for å avverge en straffbar handling som kan medføre frihetsstraff og for å gi opplysninger til kontrollutvalget.

Bestemmelsen setter bare begrensninger i adgangen til å bruke opplysningene utad, ved at de meddeles andre. Bestemmelsen legger dermed ikke begrensninger på politiets adgang til å bruke informasjonen dersom dette kan skje uten at de videreformidles til andre.

2.4 Politiloven

Ved lov 17. juni 2005 nr. 87 ble PST gitt adgang til å bruke tvangsmidler for å kunne forebygge de mest alvorlige lovbruddene innenfor tjenestens arbeidsområde, jf. politiloven § 17 d. PST har etter bestemmelsen hjemmel til å benytte skjulte tvangsmidler, herunder blant annet kommunikasjonskontroll, romavlytting, teknisk sporing, hemmelig ransaking og hemmelig beslag, dersom det er grunn til å undersøke om noen forbereder en handling som rammes av straffeloven §§ 131, 133 og 134 (terrorhandlinger, terrorforbund og terrortrusler), §§ 121 til 126 (etterretningsvirksomhet og avsløring av statshemmeligheter) eller §§ 251, 253, 254, 256, 263, 273, 274 eller 275 (tvang, frihetsberøvelse, trusler, kroppsskade og drap) som retter seg mot medlemmer av Kongehuset, Stortinget, regjeringen, Høyesterett eller representanter for tilsvarende organer i andre stater.

I politiloven § 17 f er det oppstilt særskilte begrensninger i adgangen til å bruke informasjon innhentet ved forebyggende tvangsmiddelbruk i medhold av § 17 d. Etter § 17 f kan opplysninger fra skjulte tvangsmidler i forebyggende øyemed brukes som ledd i å forebygge et straffbart forhold som nevnt i § 17 b første ledd, som ledd i etterforskning av et straffbart forhold som nevnt i § 17 d første ledd, herunder som ledd i avhør av de mistenkte, som bevis for en terrorhandling, jf. straffeloven § 131, for å

forebygge at noen uskyldig blir straffet eller for å forhindre en alvorlig straffbar handling som kan krenke andres liv, helse eller frihet. Bestemmelsen er utformet etter mal av straffeprosessloven § 216 i, og skal for de sammenfallende delene av bestemmelsene forstås på samme måte.

2.5 E-loven og E-instruksen

E-tjenesten er regulert i lov 20. mars 1998 nr. 11 om Etterretningstjenesten (E-loven), med tilhørende instruks fastsatt ved kgl.res. 31. august 2001 nr. 1012 (E-instruksen). E-tjenestens oppgaver fremgår av lovens § 3, hvoretter tjenesten skal innhente, bearbeide og analysere informasjon som angår norske interesser sett i forhold til fremmede stater, organisasjoner eller individer, og på denne bakgrunn utarbeide trusselanalyser og etterretningsvurderinger, i den utstrekning det kan bidra til å sikre viktige nasjonale interesser. Det er i bestemmelsen gitt en nærmere eksemplifisering av hva som skal anses som viktige nasjonale interesser. Oppstillingen i § 3 er ikke ment å være uttømmende. § 3 må ses i sammenheng med E-instruksen § 8, som angir at E-tjenestens hovedoppgave er å innhente, bearbeide og analysere informasjon om andre lands politiske og samfunnsmessige utvikling, intensjoner og militære styrker, som kan utgjøre en reell eller potensiell risiko.

Det følger av E-loven § 4 at E-tjenesten ikke på norsk territorium skal overvåke eller på annen fordekt måte innhente informasjon om norske fysiske eller juridiske personer. E-tjenesten kan bare oppbevare informasjon som gjelder norske fysiske eller juridiske personer dersom informasjonen har direkte tilknytning til ivaretagelsen av E-tjenestens oppgaver etter lovens § 3 eller er direkte knyttet til en slik persons arbeid eller oppdrag for E-tjenesten. Forbudet omfatter ikke informasjon om etterretningsvirksomhet som drives av norske fysiske eller juridiske personer på oppdrag for eller til fordel for fremmede stater, organisasjoner eller individer, jf. Ot.prp. nr. 50 (1996-1997) punkt 9. Bestemmelsen innebærer heller ikke noe forbud mot å motta informasjon om norske borgere fra samarbeidende tjenester, selv om denne informasjonen kan være innhentet ved inngripende midler. EOS-utvalget har lagt til grunn at informasjonsutveksling mellom PST og E-tjenesten, herunder at E-tjenesten retter en forespørsel til PST om informasjon om norske borgere, ikke innebærer noen omgåelse av dette forbudet, så fremt informasjonsutvekslingen er innenfor E-tjenestens lovpålagte oppgaver, jf. Dokument nr. 18 (2008–2009) Årsmelding til Stortinget fra Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget) del V punkt 2.

E-tjenesten er i utgangspunktet underlagt personopplysningsloven, og har i tillegg et omfattende internt regelverk som utfyller de generelle prinsippene om formålsbestemthet, nødvendighet, proporsjonalitet og krav til sletting.

2.6 Samarbeidsinstruksen

Samarbeidet mellom PST og E-tjenesten er nærmere regulert i instruks 13. oktober 2006 nr. 1151 om samarbeidet mellom Etterretningstjenesten og Politiets sikkerhetstjeneste (samarbeidsinstruksen). Formålet med instruksen er blant annet at

tjenestene gjennom deres samlede ressurser, informasjonsutveksling, samhandling og arbeidsdeling effektivt skal kunne møte aktuelle trusler og sikkerhetsutfordringer. Prioriterte områder for gjensidig informasjonsutveksling og annet samarbeid er terrorisme, spredning av masseødeleggelsesvåpen, fremmed etterretningsvirksomhet og andre prioriterte forhold som berører viktige norske interesser, jf. instruksen § 3. Etter § 4 skal forholdene legges til rette for et nært og tillitsfullt samarbeid generelt og i konkrete saker. Det følger imidlertid av § 2 at samarbeidet mellom tjenestene skal skje innenfor rammen av de respektive overordnede rettsgrunnlag som regulerer tjenestene. Etter § 9 skal tjenestene så langt mulig utveksle informasjon av felles interesse, herunder vurderinger, analyseprodukter og ubearbeidede opplysninger. Det samme gjelder overskuddsinformasjon som den ene tjenesten besitter og som åpenbart er av interesse for den andre tjenesten. Med overskuddsinformasjon menes i denne sammenheng informasjon om forhold som ligger utenfor vedkommende tjenestes ansvarsområde, men som tjenesten likevel kommer i besittelse av som følge av dens virksomhet rettet mot forhold innenfor ansvarsområdet. Også utveksling av slik informasjon må skje innenfor tjenestenes eget regelverk, slik at bestemmelsen ikke innebærer en selvstendig hjemmel for utlevering av informasjon.

3. Grunnloven og internasjonale forpliktelser

3.1 Grunnloven

Grunnloven § 102 lyder som følger i bokmålsversjon:

«Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon. Husransakelse må ikke finne sted, unntatt i kriminelle tilfeller.

Statens myndigheter skal sikre et vern om den personlige integritet.»

Bakgrunnen for bestemmelsen fremgår av Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven (særlig punkt 30) og Innst. 186 S (2013-2014). I Innst. 186 S (2013-2014) er det understreket blant annet at forslaget til Grunnloven § 102 skal leses som at systematisk innhenting, oppbevaring og bruk av opplysninger om andres personlige forhold bare kan finne sted i henhold til lov, benyttes i henhold til lov eller informert samtykke, og slettes når formålet ikke lenger er til stede.

I Dokument 12:31 (2011–2012) ble det framsatt to forslag til generell begrensningshjemmel i Grunnloven § 115 i ulike språkformer. Forslagene har samme materielle innhold. Alternativ 1B lyder slik i bokmålsversjon:

«Enhver begrensning i rettigheter som er anerkjent i denne grunnlov, må være fastsatt ved lov og respektere kjernen i rettighetene. Begrensningen må være forholdsmessig og nødvendig for å ivareta tungtveiende allmenne interesser eller andres menneskerettigheter.

Det kan ikke i noe tilfelle gjøres slike begrensninger i §§ 93, 94, 95, 96, 99 første punktum og § 105. Tilsvarende gjelder for § 97 ved spørsmål om straff.»

I forbindelse med behandlingen av ulike forslag til menneskerettigheter i Grunnloven våren 2014 besluttet Kontroll- og konstitusjonskomitéen å innstille på å utsette

behandlingen av en generell begrensningshjemmel i Grunnloven, for å sikre en så grundig og opplyst behandling som mulig (Innst. 187 S (2013–2014) s. 26). Behandlingen er foreløpig ikke avsluttet.

Grunnloven § 102 første ledd første punktum gir et generelt vern for privatlivets fred. Vernet etter første punktum er likevel ikke absolutt. Høyesterett har i flere nyere avgjørelse lagt til grunn at vernet etter første punktum vil bero på en vurdering av om inngrep i de vernede interesser ivaretar et legitimt formål, er forholdsmessig og har tilstrekkelig hjemmel, se Rt. 2014 side 1105 og Rt. 2015 side 93. I sistnevnte avgjørelse (i avsnitt 60) uttales følgende om tolkningen av Grunnloven § 102:

«Til forskjell fra SP artikkel 17 og EMK artikkel 8, inneholder Grunnloven § 102 ingen anvisning på om det overhodet kan gjøres lovlige begrensninger i privat- og familielivet. Men grunnlovsvernet kan ikke være - og er heller ikke - absolutt. I tråd med de folkerettslige bestemmelsene som var mønster for denne delen av § 102, vil det være tillatt å gripe inn i rettighetene etter første ledd første punktum dersom tiltaket har tilstrekkelig hjemmel, forfølger et legitimt formål og er forholdsmessig, jf. Rt-2014-1105 avsnitt 28.»

Det kan etter dette legges til grunn at det er en viss adgang til å gripe inn i den grunnlovfestede retten til privatliv selv om det ikke er vedtatt noen begrensningshjemmel.

3.2 Internasjonale forpliktelser

Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) er gjort til del av norsk rett ved menneskerettsloven. Ved motstrid skal konvensjonsbestemmelsene gå foran annen norsk lov, jf. menneskerettsloven § 3.

EMK artikkel 8 lyder som følger i norsk oversettelse:

- «1. Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse.*
- 2. Det skal ikke skje noe inngrep av offentlig myndighet i utøvelsen av denne rettighet unntatt når dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.»*

SP artikkel 17 lyder som følger i norsk oversettelse:

- «1. Ingen må utsettes for vilkårlige eller ulovlige inngrep i privat- eller familieliv, hjem eller korrespondanse, eller ulovlige inngrep på ære eller omdømme.*
- 2. Enhver har rett til lovens beskyttelse mot slike inngrep eller angrep.»*

Rekkevidden av EMK artikkel 8 er behandlet blant annet i forarbeidene til politiregisterloven (Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) punkt 4.3.1). Kjernen i bestemmelsen er at den enkelte har krav på respekt for sitt privatliv, sitt hjem og sin korrespondanse

(artikkel 8 nr. 1). Artikkel 8 nr. 2 oppstiller vilkår for å gjøre inngrep i retten etter artikkel 8 nr. 1. Slike inngrep må for det første være «i samsvar med loven». I dette ligger at inngrepet må ha grunnlag i en formell nasjonal norm som er tilgjengelig og gir forutsigbarhet for innbyggerne. Videre må inngrepet være «nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter». I kravet til nødvendighet ligger blant annet at det må være forholdsmessighet mellom inngrepet og den samfunnsmessige verdien av dette. Inngrepet må ikke være uunnværlig, men det må være et tvingende samfunnsmessig behov, og det må være proporsjonalt i forhold til det formålet inngrepet skal ivareta. Også SP artikkel 17 inneholder forbud mot vilkårlige eller ulovlige inngrep i privatliv og familieliv, hjem og korrespondanse, og rett til beskyttelse mot slike inngrep eller angrep. Denne konvensjonen antas ikke å inneholde flere begrensninger enn de som følger av EMK artikkel 8.

Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) har slått fast at videreformidling av innhentet informasjon innebærer et inngrep i retten til privatliv ettersom opplysningene blir gjort kjent for en større krets, jf. bl.a. M.S. mot Sverige 27. august 1997 (saksnummer 20837/92) avsnitt 35. Dette gjelder uavhengig av om innsamlingen av informasjonen utgjør et inngrep i seg selv, slik som for eksempel ved telefonavlytting, eller om det er offentlig tilgjengelig informasjon som lagres og systematiseres, jf. P.G. og J.H. mot Storbritannia 25. september 2001 (saksnummer 44787/98) og Rotaru mot Romania 4. mai 2000 (saksnummer 28341/95) avsnitt 43:

“The Court reiterates that the storing of information relating to an individual's private life in a secret register and the release of such information come within the scope of Article 8 § 1 (see the Leander v. Sweden judgment of 26 March 1987, Series A no. 116, p. 22, § 48).”

Det gjelder uavhengig av om det organet som mottar opplysningene er underlagt taushetsplikt.

I vurderingen av om videreformidling av personlige opplysninger er et forholdsmessig inngrep, har EMD lagt vekt på om videreformidling er i tråd med den hensikten opplysningene opprinnelig ble innhentet med. I Weber og Saravia mot Tyskland 29. juni 2006 (saksnummer 54934/00) avsnitt 125-126 uttalte EMD følgende om bruken av opplysninger som opprinnelig var samlet inn som ledd i strategisk overvåking, i straffeforfølgingsøyemed:

«The Court finds that the transmission of personal data obtained by general surveillance measures without any specific prior suspicion in order to allow the institution of criminal proceedings against those being monitored constitutes a fairly serious interference with the right of these persons to secrecy of telecommunications. [...] However, it notes that the use of information obtained by strategic monitoring to these ends was limited: personal data could be transmitted to other authorities merely in order to prevent or prosecute the serious criminal offences listed in section 3(3) of the amended G 10 Act. »

I tillegg la domstolen vekt på at opplysningene bare kunne videreformidles dersom «specific facts - as opposed to mere factual indications» ga grunn til mistanke om at noen hadde begått en av de relevante straffbare handlingene, samt at det gjaldt særlige regler for hvem som hadde kompetanse til å beslutte videreformidling av opplysninger og for kontroll med slike beslutninger.

Departementet har søkt å utforme forslaget slik at det tilfredsstillende de krav som kan utledes av EMK artikkel 8 og praksis fra EMD. Det vises til departementets vurderinger i punkt 5.

4. Andre lands rett

4.1 Dansk rett

Den danske PET-loven (Lov om Politiets Efterretningstjeneste) § 10 stk. 1 lyder som følger:

«Politiets Efterretningstjeneste kan videregive oplysninger til Forsvarets Efterretningstjeneste, hvis videregivelsen kan have betydning for varetagelsen af tjenesternes opgaver.»

PET-loven trådte i kraft 1. januar 2014. § 10 stk. 1 er en ordrett videreføring av retsplejeloven § 116 stk. 1. Bestemmelsen ble innført ved lov nr. 542 av 8. juni 2006 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Styrkelse af indsatsen for at bekæmpe terrorisme m.v.). Begrunnelsen for innføring av bestemmelsen var å legge til rette for at Politiets Efterretningstjeneste kunne videreformidle opplysninger til Forsvarets Efterretningstjeneste uten at det i hvert enkelt tilfelle skal foretas en nærmere vurdering for den enkelte opplysning. Det stilles som vilkår at opplysningene kan ha betydning for ivaretagelsen av Forsvarets Efterretningstjenestes oppgaver eller Politiets Efterretningstjenestes oppgaver. Bestemmelsen har til formål å gi et hensiktsmessig rettsgrunnlag for et tett og løpende samarbeid mellom de to tjenestene.

4.2 Svensk rett

Det følger av offentlighets- og sekretesslag (2009:400) 10. kapittel 27 § at taushetsbelagte opplysninger kan gis til andre myndigheter dersom det er åpenbart at hensynet som begrunner utlevering veier tyngre enn de hensyn taushetsplikten skal beskytte. Opplysninger knyttet til bruk av tvangsmidler er taushetsbelagt, jf. 18. kapittel 1 §.

5. Departementets vurderinger

5.1 Innledning/behov for endringer

For å møte dagens og morgendagens sikkerhetspolitiske utfordringer, sikkerhetstrusler og alvorlige samfunnsikkerhetsutfordringer, blant annet i kampen mot internasjonal terrorisme, ulovlig etterretningsvirksomhet og spredning av masseødeleggelsesvåpen, er det nødvendig med et tett og tillitsfullt samarbeid mellom E-tjenesten og PST. Utviklingen de senere årene viser at man står overfor et mer skjerpet, fragmentert og uoversiktlig trusselbilde, noe som fører til at det i det praktiske

etterretnings- og sikkerhetsarbeidet er vanskelig å opprettholde et klart skille mellom forhold innenfor og utenfor landets grenser. Grenseoverskridende trusler og aktiviteter skaper et stadig større behov for koordinert innsats på tvers av skillelinjene mellom innenlandsk sikkerhetstjeneste og utenlandsrettet etterretning.

Samarbeidet mellom PST og E-tjenesten fungerer godt i dag, og i all hovedsak er nødvendig informasjonsutveksling innenfor gjeldende regelverk uproblematisk. Begrensningene i adgangen til å utlevere informasjon innhentet ved bruk av skjulte tvangsmidler kan imidlertid i noen sammenhenger være et hinder for at tjenestene skal kunne løse sine lovpålagte oppgaver på en best mulig måte.

Kunnskap om utenlandske trusler og forhold krever ofte et stort tilfang av informasjon, som deretter må sammenstilles og analyseres for å danne et helhetlig bilde. I denne sammenheng kan informasjon fra PST være av stor betydning, også informasjon som er innhentet ved skjulte tvangsmidler. Formålet med E-tjenestens utenlandsetterretningsarbeid er å innhente informasjon om fremmede stater, organisasjoner og personer som angår norske interesser, noe som ikke faller inn under de formål opplysninger fra skjulte tvangsmidler kan benyttes til. Dette innebærer at PST kan besitte informasjon som potensielt kan være viktig for å kartlegge og motvirke ytre trusler mot rikets selvstendighet og sikkerhet eller andre viktige nasjonale interesser, eller som kan bidra til andre tungtveiende nasjonale interesser, for eksempel utforming av norsk sikkerhetspolitikk, men som i noen tilfeller ikke kan deles med E-tjenesten. Dette vil kunne være medvirkende til at norske myndigheter ikke får informasjon som kunne bidratt til å gi grunnlag for utforming av norsk utenriks-, forsvars- og sikkerhetspolitikk, og for tiltak for å sikre viktige nasjonale interesser.

Det er blant annet i samarbeidsinstruksen lagt til grunn at PST og E-tjenesten skal samarbeide tett, og så langt mulig innenfor eksisterende rettslige rammer dele nødvendig informasjon. Det er imidlertid etter departementets syn grunn til å vurdere om de eksisterende rettslige rammene representerer en hensiktsmessig avgrensning av når informasjon kan deles. De to tjenestene har til dels tilgrensende ansvarsområder, for eksempel ved at PST har ansvar for ulovlig etterretningsvirksomhet, terrorisme og trusler i det digitale rom innenfor Norges grenser, mens E-tjenesten har ansvaret for disse områdene utenlands. Tjenestene kan hver for seg ha viktig informasjon som det er nødvendig å se i sammenheng for å hindre terrorhandlinger eller ivareta tungtveiende norske interesser, men der det på grunn av begrensningene i adgangen til å videreformidle informasjon fra skjulte tvangsmidler ikke er mulig å se hele bildet.

Det kan videre være noe tilfeldig om personer som representerer en trussel mot Norge og norske interesser opererer innenfor eller utenfor Norges grenser, og de samme personene kan veksle mellom å operere i og utenfor Norge. Samfunnet blir stadig mer internasjonalisert, reisevirksomheten øker og mulighetene for kommunikasjon på tvers av landegrenser blir stadig større. Trusler og angrep i det digitale rom kan gjennomføres fra hvor som helst i verden. Utfordringene knyttet til fremmedkrigere og terrorisme er grenseoverskridende, og medfører behov for tett samarbeid mellom tjenestene. Også dette tilsier at det bør vurderes om gjeldende regler gir uttrykk for en

riktig avveining mellom hensynet til å bekjempe slike trusler, og den enkeltes vern mot at innhentede opplysninger ikke brukes videre til andre formål.

5.2 Formål som kan begrunne utlevering og typer informasjon

Det er en grunnleggende forutsetning for bruk av skjulte tvangsmidler at det skal gjelde strenge begrensninger på adgangen til å bruke innhentet informasjon videre. Bruk av skjulte tvangsmidler innebærer et vesentlig personvernmessig inngrep, og en eventuell videreformidling av informasjonen innebærer et nytt inngrep ved at opplysningene gjøres kjent for en større krets av personer. Selv om det kan argumenteres for at videreformidling av informasjon er et mindre inngripende tiltak enn selve bruken av tvangsmiddelet, kan det at svært privat informasjon kan spres til en større krets oppleves som vel så integritetskrenkende som selve metodebruken. Kravet til formålsbestemthet tilsier videre at opplysninger kun skal brukes til de formål de er innhentet for.

De formål som straffeprosessloven § 216 i og politiloven § 17 f åpner for at informasjon kan benyttes til, kan derfor alle sies å være formål som er i politiets eller PSTs interesse, og der man har vurdert at de hensyn som taler for utlevering veier tyngre enn den registrertes interesse i at opplysningene ikke spres videre.

Når departementet nå foreslår at adgangen til å utlevere informasjon skal utvides til også å omfatte utlevering som skjer i E-tjenestens interesse, legges det avgjørende vekt på at E-tjenestens oppgaver er beslektet med PSTs oppgaver, og at tjenesten med sin oppgaveportefølje og nære samarbeid med PST står i en særstilling sammenlignet med andre organer som også kunne ha egeninteresse av å få utlevert informasjon fra skjulte tvangsmidler. PST og E-tjenesten skal sammen bidra til å bekjempe terror og alvorlige trusler mot Norge og norske interesser, og bør etter departementets syn ha hjemmel til å dele informasjon som er nødvendig for å løse disse oppgavene. Samfunnsutviklingen de senere år har medført at de trusler tjenestene skal forhindre, i større grad enn tidligere har grenseoverskridende elementer, og det er vanskelig å ivareta tjenestenes lovpålagte oppgaver uten et tett samarbeid.

Det legges også vekt på at en eventuell utlevering av opplysninger fra PST kan medføre at E-tjenesten kan ha en mer målrettet virksomhet i utlandet, og dermed få tilgang til informasjon som på sikt også kan være av betydning for PSTs virksomhet. Informasjon fra PST kan ha avgjørende betydning for E-tjenestens disponering av ressurser og valg av mål for innsamlings- og analysevirksomhet. PST kan videre ha behov for informasjon fra E-tjenesten for å kunne begrunne begjæringer om skjulte tvangsmidler overfor domstolen, og denne informasjonen vil det ikke alltid være mulig å få uten at PST først utleverer informasjon til E-tjenesten.

Forslaget kan ikke antas å medføre en omfattende utlevering av opplysninger, men vil legge til rette for at PST etter en konkret vurdering kan utlevere spesifikk utenlandsetterretningsrelevant informasjon til E-tjenesten i de tilfellene der PST får tilgang til slik informasjon gjennom bruk av skjulte tvangsmidler. Slik informasjon kan

for eksempel være opplysninger om statlige og ikke-statlige aktører og forhold, bl.a. i form av informasjon om utenlandske telefonnumre, e-postadresser, IP-adresser, nettverk, personer og forhold, og som vil bidra til E-tjenestens målutvikling, innhenting og analyse av utenlandske forhold og aktører. Andre opplysninger som kan være av stor betydning for E-tjenestens oppgaveløsning kan være ulike typer informasjon tilknyttet utenlandske etterretningsmål, informasjon om politiske forhold innad i regimer, om fremmede lands våpensystemer, informasjon som kan avdekke koblinger mellom utenlandsk organisert kriminalitet og statlige organisasjoner, tekniske opplysninger om hvorledes et utenlandsk nettverk av interesse kommuniserer, samt informasjon om personer i utenlandske tjenester som det bør knyttes kontakter med. Dette er opplysninger som i all hovedsak ikke kan benyttes til de formål som er listet opp i straffeprosessloven § 216 i og politiloven § 17 f, og som heller ikke behøver å ha noen sammenheng med det straffbare forholdet som etterforskes eller forebygges eller personen som tvangsmiddelet er rettet mot. Informasjonen kan imidlertid være av svært stor verdi for E-tjenestens arbeid, og vil i mange tilfeller ikke være mulig å få på andre måter enn fra PST.

E-tjenesten skal etter E-loven § 3 innhente, bearbeide og analysere informasjon som angår norske interesser sett i forhold til fremmede stater, organisasjoner eller individer, og på denne bakgrunn utarbeide trusselanalyser og etterretningsvurderinger, i den utstrekning det kan bidra til å sikre viktige nasjonale interesser. E-tjenesten skal først og fremst frembringe og evaluere informasjon om ytre faktiske eller potensielle trusler rettet mot Norges integritet og selvstendighet eller andre viktige nasjonale interesser. Virksomheten er ikke rettet mot norske borgere, men mot aktivitet og mål utenfor Norge, jf. Ot.prp. nr. 50 (1996-1997) punkt 8. Begrensningene i E-loven § 4 innebærer at tjenesten ikke kan oppbevare og behandle opplysninger om norske borgere som ikke har direkte tilknytning til E-tjenestens oppgaveløsning, og at tjenesten heller ikke kan etterspørre slik informasjon. E-tjenesten kan heller ikke på andre områder oppbevare og behandle opplysninger som ikke er relevante for tjenestens oppgaveløsning.

Departementet foreslår at utlevering av opplysninger kan skje når det er nødvendig for E-tjenestens utførelse av oppgaver etter E-loven. Dette innebærer at utlevering av opplysninger kan skje til alle oppgaver som er listet opp i E-loven § 3. Eksemplifiseringen i E-loven § 3 er som nevnt ikke uttømmende, og hva som anses som viktige nasjonale interesser kan endre seg over tid i lys av samfunnsutviklingen og endringer i trusselbildet. Informasjon fra PST kan være nødvendige bidrag uavhengig av hvilken nasjonal interesse E-tjenesten i det aktuelle tilfellet skal bidra til å sikre. Departementet anser det derfor ikke ønskelig å foreta noen nærmere avgrensning av til hvilke formål opplysningene kan utleveres, ut over at utleveringen må være nødvendig for E-tjenestens lovpålagte oppgaver.

Utleveringen vil ivareta hensynet til den nasjonale sikkerhet og offentlige trygghet, som er legitime formål etter EMK artikkel 8. Alle E-tjenestens oppgaver har i praksis sikkerhetsmessige formål. Utleveringen vil også ha hjemmel i lov. Det springende punktet vil derfor være om utlevering av opplysninger fra skjulte tvangsmidler til E-tjenestens oppgaveløsning vil tilfredsstillende EMKs krav om at utleveringen må være

nødvendig i et demokratisk samfunn. Tatt i betraktning at opplysningene er samlet inn ved inngripende tvangsmidler, må det være forholdsvis sterke hensyn som taler for utlevering for at inngrepet kan sies å være forholdsmessig. E-tjenesten skal gjennom å innhente, bearbeide og analysere informasjon bidra til å sikre viktige nasjonale interesser. Dette er hensyn som må veie tungt, og departementet mener at utlevering til slike formål vil være forholdsmessig etter EMK artikkel 8. Den enkeltes rettigheter blir ivaretatt gjennom EOS-utvalget, se nærmere om dette i punkt 5.5.

5.3 Særlig om nødvendighetskravet

Forslaget innebærer at det i praksis stilles de samme vilkår for utlevering av informasjon fra skjulte tvangsmidler fra PST til E-tjenesten som for utlevering av informasjon innhentet ved andre metoder. Hva som er nødvendig må derfor vurderes på samme måte som etter politiregisterloven § 30 og politiregisterforskriften § 9-6. Etter politiregisterloven § 30 kan opplysninger utleveres til andre offentlige organer i deres interesse, dersom dette er nødvendig for å fremme mottakerorganets oppgaver etter lov, eller for å hindre at virksomhet blir utøvd på en uforsvarlig måte. Ved vurderingen av om utleveringen er nødvendig skal det blant annet legges vekt på om mottakerorganet vil settes i stand til å treffe en riktigere eller mer velbegrunnet avgjørelse, eller utføre en mer effektiv og hensiktsmessig tjeneste enn om det ikke hadde mottatt opplysningene, jf. politiregisterforskriften § 9-6 annet ledd. Det er videre presisert i politiregisterforskriften § 4-2 første ledd at hva som er nødvendig beror på en konkret vurdering i det enkelte tilfelle, og at det skal foretas en forholdsmessighetsvurdering ved vurderingen av hva som er nødvendig.

Det vil i utgangspunktet være anledning til å utlevere råmateriale, det vil si informasjon som er innhentet ved skjulte tvangsmidler som ikke er bearbeidet eller analysert av PST. Dette kan for eksempel være kopi av beslag, kopi av harddisker og hele lydfiler fra kommunikasjonskontroll eller romavlytting som stilles til rådighet uten at det er bearbeidet. Det antas imidlertid at utlevering av råmateriale vil skje i begrenset omfang, da kravet om at utleveringen skal være nødvendig og forholdsmessig i det konkrete tilfellet sjeldnere vil være oppfylt for råmateriale enn for annen informasjon. Det legges derfor til grunn at det ofte vil være tilstrekkelig at bearbeidet materiale utleveres.

Ved vurderingen av om utlevering er nødvendig vil PST til dels basere seg på de opplysninger de får fra E-tjenesten som begrunnelse for hvorfor utleveringen er nødvendig, men vil også foreta en selvstendig vurdering av om utlevering er nødvendig i det konkrete tilfellet. I praksis vil tjenestene ofte ha en dialog i forkant av en eventuell utlevering, slik at PST vil kunne få tilstrekkelig informasjon for å kunne vurdere konkret om utlevering vil tilfredsstille nødvendighetskravet i det aktuelle tilfellet. Forslaget innebærer ikke noen plikt til å utlevere opplysninger. PST står således fritt til å la være å utlevere informasjon, selv om E-tjenesten mener at informasjonen er nødvendig for deres oppgaveløsning.

5.4 Krav til notoritet

Ved utlevering av informasjon etter forslaget vil de alminnelige krav til beslutningskompetanse, skriftlighet og notoritet som følger av politiregisterloven og politiregisterforskriften komme til anvendelse. Etter politiregisterforskriften § 11-2 første ledd nr. 5 skal utlevering til offentlige organer i deres interesse besluttes av den behandlingsansvarlige. Krav til notoritet følger av politiregisterloven § 30 jf. § 27 femte ledd, og politiregisterforskriften § 21-7 jf. §§ 11-3 og 11-4 samt av samarbeidsinstruksen § 9. Opplysninger skal utleveres skriftlig, men kravet til skriftlighet kan fravikes dersom det av tidsmessige eller andre grunner anses hensiktsmessig, jf. politiregisterforskriften § 11-3 annet ledd annet punktum. Det skal nedtegnes hvilke opplysninger som utleveres, og nedtegningen skal minst inneholde opplysninger om hvem opplysningene er utlevert til, det rettslige grunnlaget for utleveringen, årsaken til utlevering, herunder om opplysningene ble utlevert etter anmodning eller av eget tiltak og hvilke opplysninger som er utlevert.

En av E-tjenestens viktige oppgaver er å etablere og opprettholde etterretningssamarbeid med andre land, jf. E-loven § 3 annet ledd. Dette innebærer i stor grad å utlevere og motta informasjon. Det er derfor viktig å understreke at E-tjenesten ikke kan utlevere informasjon som de har mottatt fra PST med mindre PST på forhånd har samtykket, jf. samarbeidsinstruksen § 9 annet ledd. For øvrig vil E-tjenesten behandle opplysningene i tråd med tjenestens egne regelverk for behandling av personopplysninger, jf. punkt 2.5 ovenfor.

5.5 Etterfølgende kontroll

Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget) fører kontroll med PST og E-tjenesten i samsvar med bestemmelsene gitt i og i medhold av lov 3. februar 1995 nr. 7 om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-kontrollloven). Det følger av instruks 30. mai 1995 nr. 4295 om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS) (EOS-kontrollinstruksen) § 11 nr. 1 bokstav e at en del av tilsynsoppgaven for alle tjenestene er å påse at samarbeidet og informasjonsutvekslingen mellom tjenestene holdes innen rammen av de tjenstlige behov og gjeldende regelverk. Tjenestenes informasjonsutveksling med innenlandske og utenlandske samarbeidspartnere er et av områdene som kontrolleres særskilt av utvalget. EOS-utvalget har de senere år hatt særlig fokus på samarbeidet mellom PST og E-tjenesten, jf. EOS-utvalgets årsrapporter for 2012 og 2013. Utvalget har ikke kommet med kritikk mot tjenestene på bakgrunn av samarbeidet.

Ettersom det ikke er innsyn hos PST, og det heller ikke gis underretning om at en person er eller har vært underlagt skjulte tvangsmidler i forebyggende øyemed, vil den enkelte ofte ikke vite om at han er registrert hos PST eller at opplysninger om han er utlevert andre. Den registrerte har således begrensede muligheter til å sikre seg mot urettmessig deling av informasjon. Det kan imidlertid begjæres kontroll fra EOS-utvalget, som har plikt til å undersøke alle klager fra enkeltpersoner og organisasjoner,

jf. EOS-kontrollloven § 3. Klager får likevel bare beskjed om hvorvidt klagen har gitt grunnlag for kritikk mot PST eller ikke, jf. EOS-kontrollinstruksen § 8 annet ledd.

Utvalget vil føre kontroll med om utlevering av informasjon skjer innenfor vilkårene etter forslaget, noe som vil være en viktig kontrollmekanisme. Departementet anser at EOS-utvalgets kontroll, sett sammen med de krav til vurderinger i forkant og notoritet ved utleveringen som følger av politiregisterloven og politiregisterforskriften, samlet sett tilfredsstillende de krav som kan utledes av EMDs praksis om at det må foreligge tilstrekkelige kontrollmekanismer for å hindre misbruk.

5.6 Utlevering fra det øvrige politi

Departementet har vurdert om det i straffeprosessloven § 216 i også bør åpnes for utlevering av informasjon fra skjulte tvangsmidler fra det øvrige politi til E-tjenesten når det skjer i E-tjenestens interesse. Også det øvrige politi kan gjennom sin tvangsmiddelbruk få tilgang til opplysninger som kan være av stor betydning for E-tjenestens oppgaveløsning. Ettersom informasjonen ikke nødvendigvis er knyttet til det forhold som begrunner bruken av tvangsmiddelet, kan det argumenteres for at politiet burde ha tilsvarende adgang til å utlevere opplysninger som PST.

Departementet har likevel etter en helhetsvurdering kommet til at det på det nåværende tidspunkt ikke bør åpnes for at det øvrige politi kan utlevere opplysninger fra skjulte tvangsmidler i E-tjenestens interesse.

Dersom PST får opplysninger fra det øvrige politi som er innhentet ved skjulte tvangsmidler, og som vurderes som nødvendige for E-tjenestens oppgaveløsning, kan slike opplysninger videreformidles til E-tjenesten, dersom PST vurderer at opplysningene er nødvendige for E-tjenestens oppgaveløsning og utleveringen er forholdsmessig.

6. Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget vil legge til rette for en noe videre adgang til å utlevere informasjon fra PST til E-tjenesten, noe som etter omstendighetene vil kunne bidra til et mer effektivt samarbeid mellom tjenestene. PST må vurdere om utleveringen er nødvendig i det konkrete tilfellet. Ettersom det også etter de alminnelige regler i politiregisterloven stilles krav om at utlevering av informasjon skal være nødvendig, antas dette ikke å medføre vesentlige nye oppgaver for PST. Utvekslingen av informasjon vil medføre noe økt kontrollvirksomhet fra EOS-utvalget. Ettersom en av tilsynsoppgavene for utvalget er å påse at samarbeidet og informasjonsutvekslingen mellom tjenestene holdes innen rammen av de tjenstlige behov og gjeldende regelverk, jf. EOS-kontrollinstruksen § 11 nr. 1 bokstav e, antas ikke forslaget å medføre særskilte konsekvenser. Forslaget antas derfor samlet sett ikke å ha økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning.

7. Forslag til lovendringer

Politi-loven § 17 f annet ledd ny bokstav f skal lyde:

Taushetsplikten er ikke til hinder for at opplysningene brukes[...]

f) for at Politiets sikkerhetstjeneste kan utlevere opplysninger til Etterretningstjenesten dersom det er nødvendig for Etterretningstjenestens utførelse av oppgaver etter lov 20. mars 1998 nr. 11 om Etterretningstjenesten.

Straffeprosessloven § 216 i første ledd tredje punktum ny bokstav h skal lyde:

Taushetsplikten er ikke til hinder for at opplysningene brukes

h) for at Politiets sikkerhetstjeneste kan utlevere opplysninger til Etterretningstjenesten dersom det er nødvendig for Etterretningstjenestens utførelse av oppgaver etter lov 20. mars 1998 nr. 11 om Etterretningstjenesten.